

DER KIMBERLEY-PROZESS

UMSETZUNG UND HERAUSFORDERUNGEN IN DER SCHWEIZ

PRAXISPROJEKT SECO

UNIVERSITÄT ST .GALLEN

HERR DR. URS HEIERLI

15. MAI 2014

AUTOREN

ESTELLE BAERISWYL

LUKAS HUG

ANITA ROHNER

FABIAN WETZEL

ABSTRACT

Heute unterstehen 99 Prozent der weltweit produzierten Rohdiamanten dem Kimberley Process. Trotzdem leidet der Kimberley Process unter Geburtsmängeln, welche eine Entwicklung der Initiative quasi verunmöglichen.

Als Transitland spielt die Schweiz und vor allem die Zollfreilager in Genf eine wichtige Rolle im internationalen Rohdiamantenhandel. Die steuerbefreiten Zollfreilager erlauben den Rohdiamantenhändlern, die Steine nach Qualität sowie Reinheit zu sortieren und umzupacken. Gewisse Steine verzeichnen beim Weiterverkauf unerklärbar hohe Wertsteigerungen, die aufgrund der Wertsubjektivität eines Diamanten von der Zollverwaltung und dem Staatssekretariat für Wirtschaft nur schwer überprüfbar sind. Um Geldwäscherei und den Handel mit illegalen Diamanten zu verhindern, fordern die Autoren mehr materielle Zollkontrollen der Rohdiamanten in den Zollfreilagern. Zur Eindämmung der Geldwäscherei sollten zudem die Zollfreilager auf internationaler Ebene als Finanzintermediäre definiert werden, die dem Geldwäschereigesetz unterstehen.

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	I
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	II
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	III
1 EINLEITUNG	1
2 DER KIMBERLEY-PROZESS	3
2.1 HINTERGRÜNDE.....	3
2.1.1 <i>Entstehung</i>	3
2.1.2 <i>Ziele und Umsetzung des Kimberley-Prozesses</i>	4
2.1.3 <i>Funktionale Schwächen des Kimberley-Prozesses</i>	7
2.1.4 <i>Entwicklung</i>	7
2.2 DIE SCHWEIZ UND DER KIMBERLEY-PROZESS.....	9
2.2.1 <i>Grundlagen</i>	9
2.2.2 <i>Kritik</i>	9
3 DER INTERNATIONALE ROHDIAMANTENHANDEL	10
3.1 ÜBERSICHT ZUM INTERNATIONALEN DIAMANTENMARKT.....	10
3.2 WERTSCHÖPFUNGSKETTE DER DIAMANTENINDUSTRIE.....	12
3.3 DIE ROLLE DER SCHWEIZ IM DIAMANTENMARKT.....	15
4 SCHWEIZER ZOLLFREILAGER	15
4.1 DIE FUNKTIONSWEISE DER SCHWEIZER ZOLLFREILAGER.....	15
4.2 ARTEN VON KONTROLLEN BEI DEN ZOLLFREILAGERN.....	17
4.3 PROFITEURE DER ZOLLFREILAGER.....	19
4.4 RISIKOANALYSE AUS SICHT DES SCHWEIZER STAATS.....	21
4.4.1 <i>Zollfreilager als Vehikel zur Steuerhinterziehung?</i>	21
4.4.2 <i>Steuerfreie Zollfreilager als attraktives Transitgebiet für Rohdiamanten</i>	22
4.4.3 <i>Diamanten als beliebtes Transfermittel für kriminelle Zwecke</i>	24
4.4.4 <i>Problematik der mixed origin Zertifikate</i>	25
4.5 ROLLE DER SCHWEIZ.....	26
4.6 HANDLUNGSANSÄTZE AUS SICHT DER BUNDESBEHÖRDEN.....	27
5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	29
6 SCHLUSSFOLGERUNG	34
LITERATURVERZEICHNIS	35

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: WELTWEITE UMSATZZAHLEN VON ROHDIAMANTEN IN MILLIARDEN USD <i>QUELLE:</i> BAIN & COMPANY (2013)	11
ABBILDUNG 2: ANGEBOT UND NACHFRAGE VON ROHDIAMANTEN, 2009-2023, BASIS SZENARIO, PREISE 2012, MILLIONEN USD <i>QUELLE:</i> BAIN & COMPANY (2013)	12
ABBILDUNG 3: GLOBAL UMSÄTZE NACH WERTSCHÖPFUNGSSEGMENTEN, 2012, MILLIARDEN USD <i>QUELLE:</i> BAIN & COMPANY (2013).....	13

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

DRK	Demokratische Republik Kongo
DTC	Diamond Trading Company
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
GDR	Global Diamond Report
KP	Kimberley Process (Kimberley-Prozess)
KPSC	Kimberley Process Certification Scheme
NGO	Non-governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PAC	Partnership Africa Canada
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UNITA	União Nacional para Independencia Total de Angola
UNO	United Nations Organisation (Organisation der Vereingten Nationen)
USA	United States of America (Vereingte Staaten Amerikas)
USD	United States Dollar
WDC	World Diamond Council

1 EINLEITUNG

Seit 2003 der Kimberley-Prozess (KP) unter grossem internationalen Interesse zur Unterbindung des Handels mit Blutdiamanten eingeführt wurde, ist es rund um die Thematik des illegalen Diamantenhandels wieder ruhiger geworden. Die einstige Euphorie scheint gebrochen: Teilnehmer, wie beispielsweise die britische Organisation Global Witness, kehrten dem KP den Rücken, da sie ihn als gescheitert erklärten (Haefliger, 2011). An der im März 2014 stattgefundenen Diamantenmesse in Basel meinten einzelne Händler hingegen, dass es Blutdiamanten gar nicht mehr gäbe.

Obgleich die Schweiz eine sehr wichtige Position im internationalen Diamantenhandel einnimmt und die Schweiz ein Gründungsmitglied des KP ist mit den stattgefundenen Verhandlungen in Interlaken, scheint die Schweizer Politik mittlerweile andere Themen zu priorisieren. Im erschienenen Grundlagenbericht Rohstoffe (EDA, 2013) von 2013 werden die Diamanten nur nebenbei erwähnt. Aus dem Bericht geht jedoch hervor, dass praktisch der gesamte Rohdiamantenhandel, welcher über die Schweiz läuft, über Zollfreilager abgewickelt wird (EDA, 2013, S. 28).

In der vorliegenden Arbeit wird hauptsächlich untersucht, welche Rolle die Schweiz im Rohdiamantenhandel einnimmt und wie der KP in der Schweiz umgesetzt wird. Im Zentrum der Analyse steht schliesslich die Rolle der Zollfreilager und die damit verbundenen Kritiken.

Zu Beginn dieser Arbeit wird der KP im internationalen Kontext betrachtet. Dazu werden Hintergründe wie die Entstehung, die Ziele sowie auch seine Umsetzung analysiert. Darüber hinaus wird auf die funktionalen Schwächen und auf damit verbundene mögliche Reformvorschläge eingegangen. In einem zweiten Teil wird erarbeitet, wie der KP in der Schweiz umgesetzt wird. Dabei können mehrere Kritikpunkte aufgezeigt werden, was illegale Handelstätigkeiten mit Rohdiamanten betrifft. In einem weiteren Schritt wird die Wertschöpfungskette der Diamantenindustrie genauer betrachtet, um die Schnittstellen mit dem Handelsstandort Schweiz genau eruieren zu können. Dabei nehmen, wie bereits erwähnt, die Zollfreilager eine entscheidende Rolle ein. Als Nächstes werden die Funktionen dieser Freilager, die beteiligten Akteure und die damit verbundenen staatlichen Kontrollen vorgestellt. Darauf folgt eine Risikoanalyse aus Sicht des Schweizer Staates. Eine solche erweist sich von grosser Bedeutung, da der Verdacht besteht, dass Zollfreilager zur Steuerhinterziehung oder der Geldwäscherei instrumentalisiert werden. Abschliessend entwerfen die Autoren

Handlungsempfehlungen zur Ausweitung des KP oder um zweifelhafte Geschäftspraktiken mit einer Verbindung zur Schweiz einzudämmen.

Methodologisch wurden neben einer umfassenden Literaturrecherche auch Interviews mit Experten der Oberzolldirektion, des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und mit Händlern, welche an der Diamond Show in Basel zugegen waren, durchgeführt.

Anhand der Expertenmeinungen und der umfassenden Literatur (welche teils schwer zugänglich war), konnte schliesslich ein Gesamtüberblick über die Schweiz als Handelsstandort für Rohdiamanten geschaffen und schliesslich praktikable Handlungsempfehlungen generiert werden.

2 DER KIMBERLEY-PROZESS

2.1 Hintergründe

In den folgenden Abschnitten wird der Kimberley-Prozess (KP) in einem historischen als auch praktischen Kontext erläutert. Dabei wird der Fokus auf die Entstehung des KP sowie dessen Ziele und Entwicklungen gerichtet. Dieser einführende Teil soll besonders das Verständnis für die positiven als auch negativen Aspekte des KP verbessern, um anschliessend die Rolle der Schweiz innerhalb des KP aufzuzeigen.

2.1.1 Entstehung

Während der 1990er Jahre erstarkten Rebellenbewegungen in mehreren Staaten des afrikanischen Kontinents. Beispiele umfassen Sierra Leone, Liberia, die Demokratische Republik Kongo (DRK) und Angola. Aufgrund des Ressourcenreichtums dieser Länder konnten sich die oppositionellen Gruppen ihre Aufstände durch den Verkauf von Ressourcen wie beispielsweise Diamanten finanzieren. Die Verkaufserlöse wurden für den Kauf von Waffen investiert (Malaquias, 2001, S. 313, 321). Während dem Freiheitsbewegungen während des Kalten Krieges hauptsächlich durch „offizielle“ Kanäle unterstützt wurden, trugen die geopolitischen Transitionen nach dem Fall der Sowjetunion zur Entwicklung einer neuen Dynamik bei. Aufgrund der Konzentration solcher „low-tech“ Konflikte in Afrika entwickelte sich der Kontinent zu einem interessanten Markt für Waffenhändler (Malaquias, 2001, S. 313). In den erwähnten Staaten ist der Abbau von Diamanten besonders lohnend, da die Steine grösstenteils alluvial und grossflächig vorkommen und keine speziellen technischen Werkzeuge zum Abbau erforderlich sind (Malaquias, 2001, S. 313; Smillie, 2013, S. 1005). Folglich war es ein Leichtes für Rebellenführer an Diamanten zu gelangen, was u.a. den Spruch „diamonds are a guerrilla's best friend“ prägte. Die von den Rebellen umgesetzten Diamanten erzielten im Falle der União Nacional para Independencia Total de Angola (UNITA) zwischen 1992 und 1997 Erlöse von 3.7 Milliarden USD, ein Vielfaches der von den Vereinigten Staaten erhaltenen finanziellen Unterstützung während des Kalten Krieges (Grant & Taylor, 2004, S. 387).

UNITA war bekannt für ihr grausames Vorgehen mit der Zivilbevölkerung (Malaquias, 2001, S. 314). Die Vereinten Nationen (UNO) verabschiedeten mehrere Resolutionen während den 1990er Jahren, um entsprechende Sanktionen gegen Angola umzusetzen (vgl. United Nations Security Council [UNSC], 2001; Nossal, 2002, S. 252–254). Allerdings erwiesen sich die Massnahmen als ineffektiv, um die Konfliktdiamanten vom Welthandel auszuschliessen und erst NGO Kampagnen – lanciert durch den 1998 erschienen Bericht A Rough Trade von Global

Witness – führten zu einer erhöhten internationalen Wahrnehmung der vorliegenden Probleme (Kantz, 2007, S. 2). In ihrem Bericht kritisierte Global Witness (1998, S. 2) speziell die mangelnde Umsetzung der UNO Resolutionen. Die Gründe seien einerseits das fehlende Verständnis der kontrollierenden Instanzen sowie die Abwesenheit von Untersuchungen über die mögliche Schuld von Unternehmen. Ängste vor Reputationsschäden bei den Konsumenten setzten einen bedeutenden Anreiz für die Diamantenindustrie einerseits und für konfliktfreie, diamantenproduzierende, afrikanische Staaten andererseits den internationalen Diskurs zu suchen (Kantz, 2007, S. 2). Aus diesen Bewegungen heraus entwickelte sich ein Global Governance Konstrukt bestehend aus 35 Staaten, der Industrie vertreten durch das speziell für diesen Anlass geschaffene World Diamond Council (WDC) und der Zivilgesellschaft vertreten durch die zwei NGOs Global Witness und Partnership Africa Canada (PAC) (Kantz, 2007, S. 3). Den Namen erhielt der KP von der gleichnamigen Stadt Kimberley in Südafrika, welche als erste Minenstätte Afrikas bekannt ist. Heute zählt der KP bereits 81 Mitgliedsstaaten, resp. 54 individuelle Mitglieder – die Europäische Union (EU) stellt nur ein Mandat – welche zusammen 99.8 Prozent der weltweiten Diamantenproduktion umfassen (Kimberley Process, 2014a). Welche Ziele der KP genau verfolgt und wie er versucht diese zu erreichen wird im nächsten Unterkapitel erläutert.

2.1.2 Ziele und Umsetzung des Kimberley-Prozesses

Ziele

Infolge der rebellischen Konflikte in Angola, Sierra Leone und weiteren afrikanischen Ländern beabsichtigt der KP zu verhindern, dass sogenannte Konfliktdiamanten (auch Blutdiamanten genannt) auf dem internationalen Markt gehandelt werden können und somit indirekt finanzielle Mittel zur Unterstützung innerstaatlicher Konflikten liefern (Kimberley Process, 2014a). Die Definition darüber, was ein Konfliktdiamant ist, richtet sich nach der Beschreibung der UNO (United Nations General Assembly Resolution 55/56, 2001): „Understanding conflict diamonds to be rough diamonds which are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate Governments“ (S. 1).

Diamonds for Prosperity

Obwohl das Ziel des KP klar vorgegeben ist, rückt der Aspekt der Prosperity Diamonds zunehmend in den Mittelpunkt. Der Vorstand der Europäischen Kommission für den KP sieht den Wandel von „conflict diamonds to prosperity diamonds“ als eines von drei zu erreichenden Zielen, wobei die Stärkung des KP und dessen Nutzung zur aktiven Konfliktprävention auch noch genannt werden (European Commission, 2007, S. 1). Auch der auf Lebenszeit ernannte,

ehrenamtliche Präsident des WDC Eli Izhakoff betont die Wichtigkeit, Diamanten für Entwicklung einzusetzen „. . . to fulfill their potential as generators of positive economic and social development, by ensuring that they are not associated with systematic acts of violence and oppression“ (Nicolson, 2013). Allerdings soll der KP lediglich eine komplementäre entwicklungsfördernde Rolle einnehmen, indem er andere Projekte wie beispielsweise die Diamonds for Development Initiative (DDI) unterstützt (European Commission, 2007, S. 1).

Die DDI ist darauf ausgelegt, Bereiche ausserhalb des KP-Mandats abzudecken und den KP dementsprechend zu ergänzen. Der KP konzentriert sich auf die Unterbindung des Handels mit Blutdiamanten, nicht aber auf entwicklungspolitische Fragen (Interview mit Fabienne Juillard, 25. März 2014).

Laut den Initianten arbeiten rund 1.5 Millionen Menschen unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen in afrikanischen sowie südamerikanischen Diamantenminen. Besonders stark betroffen sind Arbeiter in kleineren Abbaubetrieben (*Artisanal and Small Scale Mining*) (Diamond Development Initiative [DDI], 2012). Die DDI verfügt speziell in diesem Bereich über Kompetenzen und Know-How, die durch den KP bewusst ausgelassen wurden (Interview mit Fabienne Juillard, 13. Mai 2014). Zusammen mit der Zivilgesellschaft, den Regierungen und der Minenbranche versucht die DDI die geschilderten Missstände zu bekämpfen. Ziel ist die Schaffung rechtlicher und institutioneller Bedingungen in den Abbauländern, die den Rohdiamantenabbau zu einem Entwicklungskatalysator für die Produktionsländer machen. Durch Projekte in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise Bildung und Dialog zwischen Staat und Wirtschaft wird versucht die Lebensbedingungen der Minenarbeiter und ihrer Familien zu verbessern (DDI, 2012). Für das SECO stellt die Initiative einen wichtigen Beitrag zur Abdeckung von Teilbereichen der Rohdiamantenwertschöpfungskette dar, welche durch die Bestimmungen des Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) nicht erfasst werden können. Das KPCS wurde nämlich bewusst generell gehalten (Interview mit Fabienne Juillard, 13. Mai 2014).

Umsetzung

Für die Umsetzung des KPCS gelten für alle Mitglieder Minimalstandards, welche zur Teilnahme am legalen Diamantenhandel eingehalten werden müssen (KP Civil Society Coalition, 2013, S. 9):

1. Rohdiamanten dürfen nur zwischen Teilnehmern des KPCS gehandelt, in einem nicht manipulierbaren Behälter transportiert und von einem gültigen KP Zertifikat begleitet werden.
2. Jeder Teilnehmer muss eine Import- als auch Exportbehörde nennen sowie die KPCS Standards im nationalen Recht verankern. Diese Standards beinhalten interne Kontrollen, welche dem Staat die Möglichkeit geben für den Export freigegebene Diamanten bis zum Produktionsland bzw. zum Importland zurückzuerfolgen.
3. Teilnehmer müssen eine Reihe von Berichten abgeben, u.a. statistische Daten, welche an den KP gehen.
4. Teilnehmer sollen ermutigt werden, Review Teams einzuladen, um ihre Einhaltung des KPCS zu verifizieren.

Ergänzend zu den oben genannten Minimalstandards implementiert der KP ein Peer Review System, welches drei konstitutive Elemente umfasst. Dies sind jährliche Berichte über den Stand der Einhaltung der Minimalstandards des KPCS, Review Visiten durch jeweils drei KP Teilnehmerstaaten zur Überprüfung der Regelbefolgung sowie Beratung des begutachteten Teilnehmers und schliesslich Review Missionen, die nur bei konkreten, glaubwürdigen Hinweisen zur Regelbrechung, im Einverständnis des zu untersuchenden Landes, durchführbar sind (KP Civil Society Coalition, 2013, S. 11–12).

Da der KP nur eine politische Absprache „ohne juristisch bindenden Wert“ darstellt (Schumacher, 2013, S. 10), ist für die rechtliche Verbindlichkeit und Zielerreichung die Implementierung des KPCS in die nationale Gesetzgebung entscheidend. Dadurch sind die Zertifikate mittels eines Systems interner Kontrollen des jeweiligen Landes gesichert. Darüber hinaus wird der KP von einer Resolution der UNO Generalversammlung und durch den UNO Sicherheitsrat unterstützt (KP Civil Society Coalition, 2013, S. 4).

Die direkten Sanktionsoptionen des KP – so wie beispielsweise der vorübergehende Ausschluss eines Teilnehmers vom KP – sind trotzdem unzureichend und es existiert keine allgemein gültige Definition über den Gegenstand ernsthafter Nichtkonformität mit dem Prozess (KP Civil Society Coalition, 2013, S. 26).

Zusätzlich zu den Bemühungen des KP hat das WDC ein weiteres System of Warranties aufgestellt, das den KP komplementieren soll (World Diamond Council [WDC], 2014). Dieses Garantiesystem begleitet einen Diamanten über sein Rohstadium hinaus, um dem

Endverbraucher die Konfliktfreiheit der Steine sicherzustellen (Diamondfacts.org, n.d.). Dies ist ein wertvoller Beitrag der Diamantenindustrie, da die KP Zertifikate nur den Handel der Rohdiamanten dokumentieren, nicht aber jenen mit fertig geschliffenen Diamanten. Nichtsdestotrotz weist ein Bericht von Global Witness (2007, S. 7–9) darauf hin, dass gerade im Bereich der geschliffenen Diamanten Fälle aufgetreten sind, welche auf das Missbrauchspotenzial im KP-System hinweisen. Hier spielen besonders diejenigen Länder mit einem grossen Schleifsektor eine Schlüsselrolle (Global Witness, 2007, S. 3). Schliesslich ist auch ein fertig geschliffener Diamant ohne WDC Warranty legal auf dem Markt erhältlich. Falls es sich um einen geschmuggelten Konfliktdiamanten handeln sollte, wäre dieser nach dem Schleif- und Polierprozess nicht mehr als solcher zu identifizieren.

2.1.3 Funktionale Schwächen des Kimberley-Prozesses

Der KP weist mehrere Schwächen auf, welche ihn in seiner Funktion beeinträchtigen. Als erster Punkt soll hier erwähnt werden, dass Entscheide eines Konsenses bedürfen. Daraus folgt, dass der KP ein relativ phlegmatisches Konstrukt ist, das kaum Entscheide fällen kann. Besonders in Anbetracht der divergierenden Interessen verschiedener KP-Teilnehmer wird dies ersichtlich. Weiter ist das System der Peer Review Visiten im Verdacht, seine Monitoring-Aufgabe nicht ausreichend wahrnehmen zu können. Dies liegt einerseits daran, dass der Output solcher Visiten sehr unterschiedlich ausfällt in Bezug auf Qualität und Zeitlichkeit. Andererseits werden sie von Parteien durchgeführt, welche Interessen verfolgen, die „ . . . unrelated to the issue of compliance . . .“ sein können. Dazu kommt, dass der KP gegenüber der Öffentlichkeit kaum Informationen preisgibt und in hohem Masse intransparent ist. Konsequenterweise fällt es dem KP schwer ein breit abgestütztes öffentliches Vertrauen zu gewinnen. Als letzter Punkt sind die internen Kontrollen zu erwähnen. Diese basieren auf den KP Minimalstandards, welche wenig detailliert sind und in Zusammenhang mit den schwachen Überprüfungspraktiken bezüglich der Compliance, ein regelrechtes „Patchwork“-Konstrukt zwischen produzierenden, Export- und Importstaaten darstellen. (Southward, 2013, S. 7–11)

2.1.4 Entwicklung

Der KP hat massgeblich zur Reduzierung der auf dem Weltmarkt vorhandenen Konfliktdiamanten beigetragen. Namentlich von ca. 4 Prozent Ende der 1990er Jahre auf den aktuellen Stand von weniger als 1 Prozent (Diamondfacts.org, n.d.). In diesem Zusammenhang wird auch die Stabilisierung instabiler Staaten und der Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Regionen hervorgehoben (European Commission, 2007, S. 2). Als Grundlage dieser Erfolge wird v.a. die breite Abstützung des KP auf alle relevanten Akteure der Diamantenindustrie angesehen (Haufler, 2010, S. 404). Ungeachtet der diversen Instrumente,

welche den illegalen Handel mit Konfliktdiamanten verhindern sollen, bestehen jedoch weiterhin zentrale Probleme. Einerseits können schwache Regierungen das KPCS nicht umsetzen und andererseits stellen Diamanten eine einfache Schmuggelware dar (Haufler, 2010, S. 404; Nossal, 2002, S. 264). Dementsprechend ist es trotz des KP möglich, Konfliktdiamanten mit einem KP Zertifikat auf dem Weltmarkt legal zu handeln. Nebst der Schmuggelproblematik wird jedoch immer öfter auch die zu enge Definition der Konfliktdiamanten kritisiert. Wie bereits erwähnt wurde, umfasst der von der UNO definierte Begriff der Konfliktdiamanten lediglich jene Steine, die Rebellenbewegungen bei ihrem Versuch eine legitime Regierung umzustürzen unterstützen. Staaten, welche menschenrechtswidrige Arbeitsbedingungen bei der Schürfung von Diamanten tolerieren oder gar bewusst anwenden, sind von dieser eng gefassten Definition ausgenommen. Diesbezüglich sorgte der Fall der Marange Felder in Zimbabwe für besonderen Unmut. Im Jahr 2011 hatte dies den Austritt von Global Witness aus dem KP zur Konsequenz (MacNamara, 2011). In ihrem Onlinekommentar zu den Gründen für diesen Schritt nannte Global Witness (n.d.) die unzeitgemässe Entwicklung des KP. Dieser schliesse den Zusammenhang zwischen tyrannischen Staatsgebilden, der damit verbundenen Gewalt und Diamanten aus dem KP aus. In diesem Zusammenhang wird von gewissen Personen teilweise eine Unterscheidung zwischen Konflikt- und Blutdiamanten gemacht, wobei letztere Definition genereller gehalten ist und das Vorkommen eines Konfliktes rebellischen Charakters nicht zwingend voraussetzt (Southward, 2013, S. 11).

Die Marange Felder umfassen eine 60'000 Hektaren grosse Fläche und wurden im Jahr 2006 entdeckt. Sie gelten als grösster Fund alluvial vorkommender Diamanten (Zimbabwe and its diamonds: Forever dirty, 2011). Schätzungen besagen, dass zwischen 35 und 45 Millionen Karat pro Jahr gewonnen werden könnten, was Zimbabwe volumentechnisch zum weltweit grössten Produzenten befördern würde (MacNamara, 2011). Präsident Robert Mugabe brachte die Felder gewaltsam unter die Herrschaft seiner Partei Zanu-PF, was mindestens 200 Menschenleben forderte (Zimbabwe and its diamonds: Forever dirty, 2011). Neben den offensichtlichen, humanitären Vergehen fliesst ein Grossteil der Verkaufserlöse in die privaten Hände von Mugabe und seinen Parteikollegen. 2011 wurden Diamanten für schätzungsweise 1.4 Milliarden USD abgebaut, wobei lediglich ein Viertel dieses Betrages von dem zuständigen Ministerium ausgewiesen wurde (Bate, 2012, S. 104). Somit erstaunt es wenig, dass trotz des fehlenden staatlichen Budgets Waffen und Fahrzeuge aus China für das simbabwische Militär und Mugabe's Geheimpolizei besorgt werden konnten (Bate, 2012, S. 104) und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zurückbleibt (MacNamara, 2011).

2.2 Die Schweiz und der Kimberley-Prozess

2.2.1 Grundlagen

Innerhalb der Schweizer Gesetzgebung ist das Staatssekretariat für Wirtschaft zuständig für die Einhaltung des KP und die Durchsetzung von Sanktionen bei entsprechendem Zuwiderhandeln. Zusätzlich kommt der Zollbehörde eine entscheidende Rolle zu, denn sie ist für die inhaltliche Kontrolle von Rohdiamant-Importen und das Vorhandensein eines KP Zertifikates verantwortlich (KP Civil Society Coalition, 2013, S. 10). Nichteinhalten dieser Standards, bzw. der versuchte Import oder Export von Rohdiamanten ohne Zertifikat, gelten als illegale Handlungen und können gemäss nationalem Recht geahndet werden. In der Schweiz stützt sich die Anwendung des Zertifikationssystems auf die Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten (Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO], o.D.). Innerhalb des vom KP vorgegebenen Rahmens hat die Schweiz bereits zweimal – in den Jahren 2004 und 2012 – Peer Review Teams eingeladen (Bundesrat, 2011).

2.2.2 Kritik

Die Kritik gegenüber der Schweiz und illegalen Handelstätigkeiten mit Rohdiamanten hat seit Anfang 2000 tendenziell abgenommen. Trotzdem ist die Schweiz aufgrund ihrer noch immer starken Position als globaler Handelsplatz diversen Beanstandungen ausgesetzt. Diese starke Position verdankt die Schweiz einerseits der Wichtigkeit der Zolllager (insbesondere in Genf, mehr dazu im KAPITEL 4) für den internationalen Transit von Diamanten und andererseits der Uhren- und Schmuckindustrie, welche einen bedeutenden Industriezweig der Schweizer Wirtschaft darstellt (SECO, o.D.; Freih & Bechtler, 2010). Sowohl Freih und Bechtler (2010) als auch eine Interpellation von Liliane Maury Pasquier im Parlament fordern, dass die Schweiz klar Stellung bezieht zu Blutdiamanten in Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen. Dies sei nötig, damit die Uhren- und Schmuckindustrie ihre Stellung gegenüber der internationalen Konkurrenz nicht einbüsst (Maury Paquier, 2011). Diese Forderungen wurden insbesondere im Zuge der Geschehnisse in Zimbabwe's Marange Felder deutlich gemacht. Dabei wurde unter anderem an die Vorreiterrolle der Schweiz als Gründungsmitglied des KPs appelliert (Freih & Bechtler, 2010).

Obwohl im Rahmen der durchgeführten Peer Review Visiten die Einhaltung der KP Minimalstandards in der Schweiz konstatiert wurde (Bundesrat, 2011), bleibt es in Anbetracht der bereits erwähnten funktionalen Schwächen des KP im Bereich des Monitorings zu klären, ob die Schweiz sich nicht stärker engagieren könnte. Im November 2012 haben beispielsweise die Vereinigten Staaten von Amerika (damals das vorsitzende Mitglied im KP) den Vorschlag

gemacht, eine Modernisierung des KP anzustreben, welche eine Neudefinition der Minimalstandards vorsieht (Southward, 2013, S. 13). Selbstverständlich bleiben solche und andere Änderungen im Kontext von Einheitsentscheiden im KP unwahrscheinlich (Bundesrat, 2011). Dennoch könnte die nationale Gesetzgebung den betroffenen Wirtschaftszweigen stärkere Weisungen auferlegen, welche zum Beispiel die Einfuhr von Diamanten durch Schweizer Händler aus Gebieten wie den Marange Feldern untersagen (Freih & Bechtler, 2010). Momentan besteht die Problematik, dass sich Unternehmen bezüglich Menschenrechten weitgehend freiwilligen Mechanismen und Selbstregulierung unterziehen (Recht ohne Grenzen, 2011, S. 1). Grundsätzlich wäre es wünschenswert, dass die Schweiz ein einheitliches Konzept zum Thema Menschenrechte entwickelt, das „... den verschiedenen Bundesämtern, die mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, als Referenzrahmen dienen könnte“ (Recht ohne Grenzen, 2011, S. 1). Von der Implementierung entsprechender holistischer Policies würde der gesamte Wirtschaftsplatz Schweiz profitieren, da Reputationsrisiken nicht nur den Diamantenhandel betreffen, sondern die Rohstoffbranche insgesamt.

Im nächsten Kapitel wird nun der Fokus auf den internationalen Diamantenhandel gelegt und anschliessend speziell auf die Rolle der Schweizer Zollfreilager im internationalen Diamantenhandel eingegangen.

3 DER INTERNATIONALE ROHDIAMANTENHANDEL

3.1 Übersicht zum internationalen Diamantenmarkt

Um den Diamantenmarkt und die darin stattfindenden Preisentwicklungen zu verstehen, folgt zunächst eine Übersicht. Der Diamantenmarkt unterteilt sich grundlegend in die beiden Teilmärkte Rohdiamanten und geschliffene Diamanten.

Der Rohdiamantenmarkt ist auf der Angebotsseite als Oligopol zu betrachten. Dabei teilen sich fünf Produzenten den Grossteil des Marktes auf: ALROSA, De Beers, Rio Tinto, BHP Billiton sowie Dominion Diamond (Abb.1). Dabei ist hervorzuheben, dass De Beers den Markt umsatzmässig beherrscht. ALROSA hingegen ist hinsichtlich des Volumens der grösste Rohdiamantenproduzent.

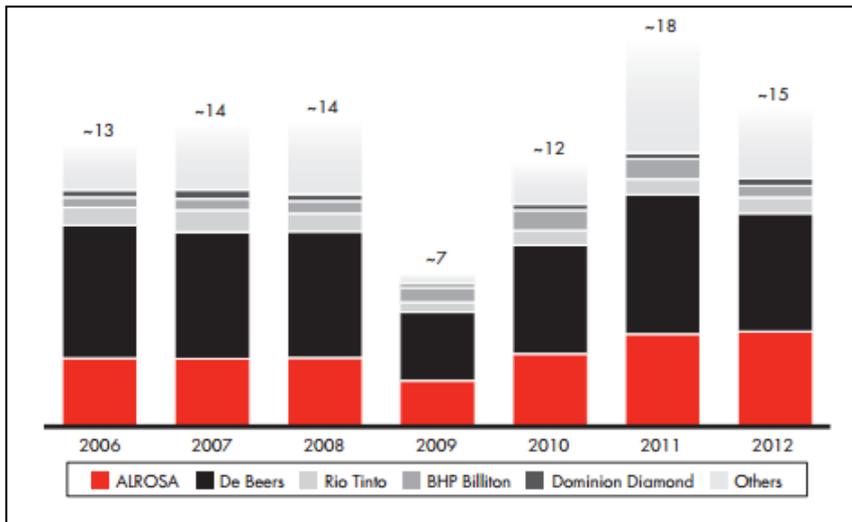


Abbildung 1: Weltweite Umsatzzahlen von Rohdiamanten in Milliarden USD

Quelle: Bain & Company (2013)

Die Tatsache, dass der mengenmässig grösste Produzent ALROSA den Markt nicht auch umsatzmässig beherrscht, ist sinnbildlich für die komplexe, teils intransparente und meist subjektive Preisfindung bei Diamanten. Im Vergleich dazu das Edelmetall Gold. Es erzielt pro Unze den aktuellen Weltmarktpreis von 1304,30 USD (finanzen.net, 2014); ein Diamant hingegen wird nicht nur nach seinem Gewicht bewertet. Entsprechend kann nur von einem Durchschnittspreis pro Karat gesprochen werden, wobei von einer starken Standardabweichung ausgegangen werden muss. Ausschlaggebend für einen Diamanten sind Gewicht (Karat¹), Farbe, Klarheit und der Schliff. Laut dem Antwerp World Diamond Centre (Bain, 2013, S.43) verhält sich das Verhältnis von Gewicht und Preis zudem exponentiell, sofern die beiden Steine die gleiche Qualität aufweisen. Ein Stein von 5 Karat erzielt somit, im Vergleich zu einem Stein von 0,5 Karat, einen 17 Mal höheren Preis.

Laut dem Global Diamond Report 2013 (GDR) von Bain & Company publizieren mehrere Marktakteure wie das Antwerp World Diamond Centre, IDEX, Polished Prices und Rapaport Preislisten. Jedoch dienen jene nur als grober Anhaltspunkt für die Preisfindung. Schliesslich entscheidet das Verhandeln von Anbieter und Nachfrager bei so genannten Sights oder Auktionen (z.B. von Sotheby's oder Christie's), über den Preis. Der Charakter der Preisfindung ist möglicherweise mehr mit dem Kunstmarkt als mit dem Rohstoffmarkt zu vergleichen. Sucht ein Kunde einen ganz bestimmten Stein, so ist der Käufer auch bereit mehr für diesen zu bezahlen. Diamanten unterschiedlicher Farbe, Schliff oder Grösse sind deshalb nur begrenzt substituierbar und machen den Markt illiquid. Bestätigt wird die Subjektivität und Komplexität

¹ 1 Karat entspricht 0.2 g

der Preisbestimmung dadurch, dass verschiedene Laboratorien teilweise unterschiedliche Preise für denselben Stein ausstellen (Bain, 2013, S.42).

Auch die Knappheit der Diamanten beeinflusst die Preisfindung. Bei dem steigenden weltweiten Bedarf sollte spätestens 2018, laut einer Analyse von Bain (Abb. 2), die Nachfrage das Angebot gänzlich überschreiten (Bain, 2013, S.61). Obwohl aufgrund der komplexen Bewertung umstritten, sehen viele Investoren den Diamanten als Anlagemöglichkeit – gerade auch aufgrund von zunehmenden Regulierungen im Bankensektor. Dies lässt den Diamantenpreis zusätzlich steigen. Darauf wird im KAPITEL 4 vertieft eingegangen.

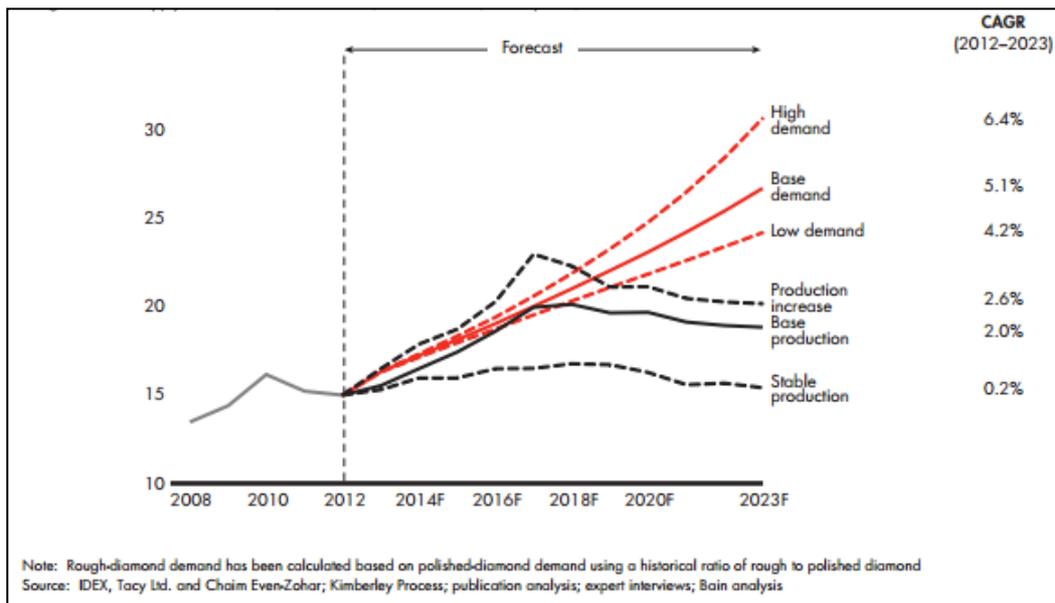


Abbildung 2: Angebot und Nachfrage von Rohdiamanten, 2009-2023, Basis Szenario, Preise 2012, Millionen USD

Quelle: Bain & Company (2013)

3.2 Wertschöpfungskette der Diamantenindustrie

Im Folgenden wird die Diamanten-Wertschöpfungskette bzw. die Diamanten-Pipeline erläutert, damit die Schnittstellen der Schweiz mit dem Diamantenmarkt später identifiziert werden können.

Anhand der Definition des GDR unterteilt sich die Pipeline grundsätzlich in sechs Produktionsschritte: (i) das Schürfen und Produzieren der Edelsteine; (ii) der Handel mit Rohdiamanten; das Schneiden und Polieren der Rohdiamanten (iii) und dessen Weiterverkauf (iv); die Verarbeitung der Steine durch Juweliere (v) und deren Verkauf im Einzelhandel (vi).

Produziert bzw. gefördert werden die Steine hauptsächlich in Süd-, West- und Zentralafrika, Kanada, Australien und Russland (FATF, 2013, S.19). Fast 80 Prozent der

Rohdiamantenproduktion findet in Russland, DRK, Botswana, Zimbabwe und Kanada statt. Gemäss Kimberley Process Statistiken wurde 2012 ein Totalvolumen von 128 Millionen Karat im Wert von über 12.6 Milliarden US-Dollar produziert (FATF, 2013, S. 32). Die abgebauten Rohdiamanten werden an regionale Rohdiamantenhändler verkauft und gelangen erst dann auf den internationalen Diamantenmarkt. Oftmals werden die Rohdiamanten mehrmals zwischen verschiedenen Rohdiamantenhändlern und Diamantenbörsen gehandelt bevor sie an einen Diamantenschleifer verkauft werden (FATF, 2013, S. 21). Dies lässt den Preis des einzelnen Rohdiamanten unkontrollierbar steigen (FATF, 2013, S. 32). Die Rohdiamanten gelangen an internationale Handelsdrehscheiben, Lagerungsstätten oder an Börsen bzw. Auktionshäuser. Die wichtigsten Handelsstandorte sind New York, Antwerpen, Tel Aviv, Dubai, Mumbai, Hong Kong und auch Genf. Dabei geht der meiste Handel über Antwerpen und Dubai (FATF, 2013, S. 13; Bain, 2013, S. [2]).

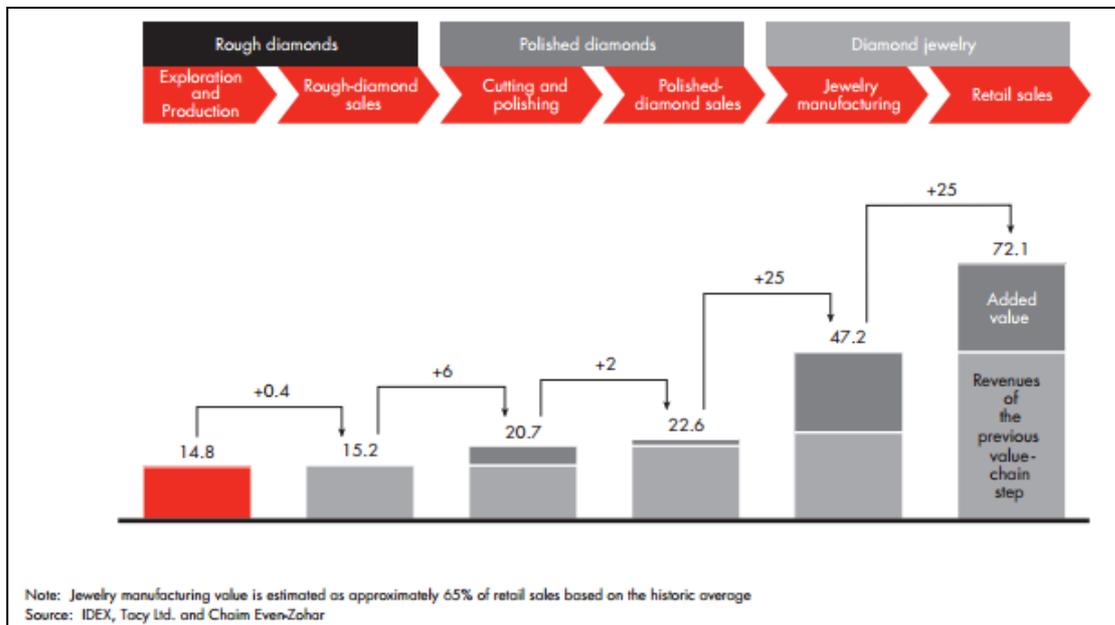


Abbildung 3: Global Umsätze nach Wertschöpfungssegmenten, 2012, Milliarden USD

Quelle: Bain & Company (2013)

Ein weiterer möglicher Weg ist der Export (run-of-mine) beispielweise in die Schweiz. Dort wird der Grossteil der Rohdiamanten jedoch nicht effektiv ins Land eingeführt, sondern in Zollfreilagern zwischengelagert, um dann weiter versendet oder gar direkt weiterverkauft zu werden (Juillard, 2014). Welche Rolle die Schweiz dabei einnimmt, ist der Schwerpunkt dieser Arbeit und wird in den Folgekapiteln vertieft bearbeitet.

Als nächster Schritt in der Wertschöpfungskette werden die Rohdiamanten in Sortierzentren anhand verschiedener Kriterien (Grösse, Klarheit, Zielmarkt etc.) sortiert und den Kunden bei sogenannten Sights präsentiert. Die oligopolistische Beschaffenheit des Marktes führt dazu, dass

sich die Anbieter ihre Kunden aussuchen können. Mit dieser exklusiven Kundengruppe vereinbaren die Rohdiamantenhändler langfristige Handelsbeziehungen – insofern diese finanzstark sind, in das Portfolio der Anbieter passen und deren Grundprinzipien entsprechen (Bain, 2013). De Beers zum Beispiel unterhält ein exklusives Kundennetz. Dabei werden die Geschäftspartner als Diamond Trading Company (DTC) bzw. Sightholders klassifiziert (FATF, 2013, S.22). Nur diese Sightholders haben Zugang zu den Sights, welche regelmässig in den von De Beer betriebenen Sortierzentren stattfinden. In den oftmals mündlich abgeschlossenen und mit einem Handschlag besiegelten Verträgen wird das Volumen fixiert, die Preise jedoch nicht. Bezahlt wird weiterhin oft mit Bargeld (FATF, 2013, S. 102). Dies ist typisch für diese auf Vertrauen basierende Industrie.

Die Oligopolstellung führt zu Marktverzerrungen, da der Marktzugang nicht allen gewährt wird. In den letzten Jahren erfuhr der Markt jedoch eine anhaltende Liberalisierung. So auktionieren gewisse Anbieter mittlerweile einen Teil ihrer Rohdiamanten (Bain, 2013, S. 30).

Hat der Rohdiamant einen Abnehmer gefunden, reist er meist nach Asien – mehrheitlich Indien, aber auch China – um dort geschnitten, geschliffen und poliert zu werden. So arbeiten laut The Independent etwa 700'000 Arbeiter in Mumbai im Diamantenpoliergeschäft, welches von einigen indischen Familien kontrolliert wird (McDonald–Gibson, 2013; Kramer & Pahuja, 2008).

Sind die Steine einmal geschliffen und poliert, finden sie den Weg meist zurück zu einer der 29 weltweit registrierten Diamantenhandelsdreh scheiben. Von dort gelangt der Diamant schliesslich in die Schmuckproduktion und den Einzelhandel. Einer der wichtigsten Orte ist Antwerpen, wo um die 1700 Händler registriert sind. Ausserdem werden die geschliffenen Diamanten in einem limitierten, aber wachsenden Markt als Investitionstool verwendet (FATF, 2013, S. 21).

Gemäss Evan-Zohar (2007) wechseln die Rohdiamanten über den gesamte Wertschöpfungskette betrachtet sechs bis zehnmal den Besitzer, bis sie den ultimativen Kunden erreichen (S. 114). Die Anzahl Transaktionen hat seit 2008 stark zugenommen. Für jeden Schritt in der Wertschöpfungskette wird spezielle Expertise, Training und ein Netzwerk benötigt. Diese Eintrittsbarrieren ermöglichten es bislang, die Diamantenindustrie zu einem gewissen Mass vor krimineller Infiltration zu schützen (FATF, 2013, S. 23-24).

Nach dieser groben Übersicht über den Diamantenmarkt und dessen Funktionsweise fokussieren die Autoren nun auf die Rolle der Schweiz.

3.3 Die Rolle der Schweiz im Diamantenmarkt

Die Schweiz weiterhin eine wichtige Rolle im Rohdiamantenhandel, obwohl im Jahr 2001 der damals grösste Diamantenproduzent De Beers seinen Hauptsitz von Luzern nach London wechselte. Gemessen am Handelsvolumen belegt die Schweiz laut den KP Statistiken nach Belgien (34.6 Mrd. USD), den Vereinigten Arabischen Emiraten (11.38 Mrd. USD), Israel (8.27 Mrd. USD) und vor den Vereinigten Staaten (0.88 Mrd. USD) mit 4.28 Mrd. USD Handelsvolumen den vierten Platz (KP, 2013; FATF, 2013, S. 34). Dies liegt teils an den Auktionen in den Häusern Sotheby's oder Christie's, die neben Hong Kong, New York und London unter anderem in Genf stattfinden (Bain, 2013, S.42).

Weiter hat die Schweiz für ihre Schmuck- und Uhrenindustrie einen Eigenbedarf. Jedoch werden nach Aussagen der SECO-Mitarbeiterin Fabienne Juilland nur 0,1 – 1 Prozent der Rohdiamanten, welche über die Schweiz gehandelt werden, tatsächlich in die Schweiz eingeführt (Juilland, 2014). Die Quasitotalität der über die Schweiz gehandelten deklarierten Rohdiamanten gehen hingegen über die beiden Genfer Zollfreilager (Bundesrat, 2013, S. 105). Nach Mathari (2012) widmen sich zwei Prozent der Mieter dem Geschäft der Juwelen und Diamanten in den Genfer Zollfreilagern. Aufgrund der speziellen Exponiertheit der Genfer Zollfreilager im Rohdiamantenhandel fokussiert diese Arbeit speziell auf diese beiden Schweizer Zollfreilager. Angesichts der Bedeutung für den Schweizer Diamantenhandel werden die Zollfreilager im nächsten Kapitel vertieft behandelt. Dies auch um die Profitabilität der Zollfreilager und die verbundenen Risiken für den Schweizer Staat sichtbar zu machen.

4 SCHWEIZER ZOLLFREILAGER

4.1 Die Funktionsweise der Schweizer Zollfreilager

Wie die Eidgenössische Zollverwaltung feststellt, sind Zollfreilager für die Zwischenlagerung von Waren im Schweizer Zollgebiet vorgesehen (EZV, 2014). Während des Transits fallen keine Fiskalabgaben wie Zoll oder Mehrwertsteuer an. Dies wirkt sich vor allem bei hochpreisigen Waren vorteilhaft für den Warenbesitzer aus (SMH, 2014). Zollabgaben sind erst bei der definitiven Zollanmeldung zur Wareneinfuhr auf Schweizer Boden zu entrichten. Ansonsten können die Waren im Transitverfahren ohne Ausgabenentrichtung aus dem Schweizer Zollgebiet an eine ausländische Destination verbracht werden (EZV, 2014).

Folgende Warengruppen dürfen in Zollfreilagern deponiert werden: hochbelastete Güter, Kontingentwaren sowie Waren, welche aufgrund ihrer noch unbekanntem zukünftigen

Verwendung zwischengelagert werden (EZV, 2014). Bezüglich des Diamantenhandels ist die dritte Kategorie relevant, denn Diamanten unterstehen weder einem Kontingent, noch sind sie hochbelastete Güter.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt in ihrem Bericht sehr wenige Warenbewegungen in den Zollfreilagern fest (EFK, 2014b, S. 2). Solche Waren werden heute folglich oft über längere Zeit aufbewahrt, womit die Bezeichnung „im Transit befindend“ nicht mehr den tatsächlichen Geschäften der Zollfreilager entspricht. Den Zollfreilagern kommt die Rolle einer Vermögensverwaltung zu. Dies entspricht jedoch eigentlich nicht dem Sinn des Zollfreilagers (EFK, 2014b, S. 2). Die Zwischenlagerung von Rohdiamanten stellt eine Ausnahme dar. Nach Aussagen von Patrick Schumacher von der Oberzolldirektion werden diese normalerweise für eine Zeitperiode von nur wenigen Stunden in Genf deponiert, umgepackt und dann weitergehandelt (EFK, 2014, S. 40).

Betrieben werden die Zollfreilager durch private Lagerhausgesellschaften mit öffentlichem Charakter, welche von den Zollbehörden überwacht werden (EZV, 2014; SMH, 2014). Die Lagerhalter garantieren für eine sichere und diskrete Lagerung der Waren (EFK, 2014b, S. 2). Die Sicherung der Ware ist im Handel mit wertvollen Rohdiamanten ein wesentliches Bedürfnis der Besitzer.

Gemäss Art. 179 Abs. 1 der Zollverordnung sind Veränderungen zur Warenerhaltung während der Lagerung sowie das Besichtigen, Umpacken, Sortieren und Entfernen der ursprünglichen Verpackung gestattet. Im Gegensatz zu den Offenen Zolllagern stehen in Zollfreilagern sogar Besichtigungsräume zur Verfügung, damit die Ware potentiellen Kunden präsentiert werden kann (EFK, 2014a, S. 43; GVZ Embraport, 2014).

In der Schweiz haben Zollfreilager eine lange Tradition und die Schweiz gehört zu den Pionierstaaten. Sie ist nach wie vor eine wichtige Destination für Zollfreilager, die im internationalen Wettbewerb mit vor allem den Zollfreilagern in Luxemburg (wird 2014 eröffnet) und Singapur steht. Laut dem Magazin Economist lagern weltweit Waren im Wert von mehreren hundert Milliarden USD in Zollfreilagern (Über-warehouses for the ultra-rich, 2013; Gratwohl, 2014). Bezüglich der Schweizer Zollfreilager verfügen die betroffenen Bundesämter über keine genauen Zahlen. Gemäss Presseberichten lagert jedoch bereits das Genfer Zollfreilager Waren im Wert von zirka 100 Milliarden USD (EFK, 2014a, S. 4, 43).

Vor dem Hintergrund niedriger Renditen in anderen Anlageklassen, Inflationsängsten sowie einem schwindenden Vertrauen in das Finanz- und Bankensystem legen Private zunehmend

einen Teil ihres Geld in Sachanlagen an (Gratwohl, 2014; finews.ch, 2013). Dies sind oft Luxusgüter, die etwa in Zollfreilagern deponiert werden (Schmid, 2013). Zollfreilager sind beliebt, weil sie nach der Schwächung des Bankgeheimnisses einer der letzten Orte darstellen, wo Private ihr Vermögen anonym aufbewahren können (Schmid, 2013). In der Folge haben die Freilager in den letzten Jahren eine steigende Nachfrage erlebt. In der Schweiz wuchs die Nachfrage jährlich um rund zehn Prozent (Gratwohl, 2014). Die bestehenden Zollfreilager werden folglich ausgebaut (Reuters, 2012). Ein Teil der abgezogenen Bankgelder bleibt also weiterhin in der Schweiz, denn es existiert ein reger Vermögenstransfer von Schweizer Banken in die Schweizer Zollfreilager (Schmid, 2013). Der durch das geschwächte Bankgeheimnis ausgelöste Vermögensabzug aus Schweizer Banken scheint folglich weniger verheerend als befürchtet.

Gegenwärtig existieren zehn Zollfreilager, wobei sich das grösste in Genf befindet. Neben den Zollfreilagern werden zum jetzigen Zeitpunkt auch 245 Offene Zolllager in der Schweiz betrieben (EFK, 2014b, S. 1). Beflügelt vom Nachfragewachstum der letzten Jahre nach Lagerplätzen erlebten die Offenen Zollfreilager ein reges Anbieterwachstum. Innerhalb weniger Jahre wuchs die Schweizer Lagerkapazität für Wertgegenstände um mindestens 20-30 Prozent (Schmid, 2013). Obwohl gewisse Zollfreilager (wie Genf) ihre Lagerkapazitäten der Nachfrage entsprechend ausweiteten, nimmt die generelle Bedeutung der Schweizer Zollfreilager aber ab (EFK, 2014a, S. 34). Ein Grund dafür ist die zunehmende Konkurrenz der Offenen Zolllager, welche mehr Flexibilität aufweisen sowie der Preisdruck. Gewisse wandelten sich dementsprechend in ein Offenes Zolllager um (EFK, 2014a, S. 35).

Der wesentlichste Unterschied zwischen den Zollfreilagern und den Offenen Zolllagern ist die Anwesenheit der Zollbehörden bei den Zollfreilagern (ECO, 2013; EFK, 2014a, S. 44). Dies ist ein sozusagen kostenloser Sicherheitservice für die Zollfreilager (EFK, 2014a, S. 44). Die Struktur der Zollfreilager erlaubt ausserdem eine höhere Anonymität (EFK, 2014a, S. 43).

4.2 Arten von Kontrollen bei den Zollfreilagern

Wie bereits oben erwähnt, ist das SECO gemäss der Verordnung über den internationalen Rohdiamantenhandel für die nationale Umsetzung der Verordnungsbestimmungen verantwortlich. Die Oberzolldirektion übernimmt aufgrund der gesetzlichen Delegation aber einen Teil der Implementation.

Die Waren müssen bei der Ein- und Ausfuhr beim Zoll angemeldet werden (Gratwohl, 2014). Wie Sylvie Valloton von der Oberzolldirektion auf Anfrage festhält, hat der Zoll bei

Zollfreilagern primär dafür zu sorgen, dass ausgelagerte Waren entweder das Land verlassen oder im Falle einer Einfuhr ins Inland besteuert werden. Dies prüft die Zollverwaltung anhand von Stichproben². Während der Einlagerungsperiode kontrolliert der Zoll zudem, ob die Waren gegen keine gesetzlichen Bestimmungen verstossen. Gemäss Art. 7 der Verordnung über den internationalen Diamantenhandel prüft die Zollbehörde im Fall von Rohdiamanten, ob den einzulagernden Rohdiamanten ein gültiges KP Zertifikat beiliegt. Ausserdem prüft sie, ob der Lieferschein mit der Warenanmeldung übereinstimmt (EFK, 2014a, S. 62; Interview mit Sylvie Valloton, 23. April 2014). Dabei handelt es sich um eine formelle Kontrolle. Falls ein Verdacht auf Zertifikationsfälschung besteht, nimmt das SECO Rücksprache mit dem im Zertifikat aufgeführten Herkunftsland (Interview mit Patrick Schumacher, 5. Mai 2014). Damit können einige, sicherlich aber nicht alle tatsächlich stattfindenden Fälle von Zertifikatsmissbrauch aufgedeckt werden. Nicht immer scheint die illegale Ware verdächtig.

Diamanten gelten als „sensible Waren“ gemäss Annex 2 Punkt 5 der Zollverordnung. Deshalb muss gemäss Art. 184 der Zollverordnung zusätzlich die Warenbezeichnung, der Wert, der Besitzer sowie die Herkunft der Rohdiamanten im Rahmen einer Selbstdeklaration angegeben werden. Anlässlich der Fragestunde am 5. März 2014 hielt der Bundesrat dazu fest, dass die Zollverwaltung regelmässig unangemeldete materielle Kontrollen durchführt, um die Selbstdeklaration mit den tatsächlich eingelagerten Waren zu vergleichen (Bundesrat, 2014). Gemäss Schumacher (2013) kann die Zollstelle in diesem Fall vom Exporteur bzw. Beauftragten die Öffnung des Paketes oder die Wägung der Rohdiamanten verlangen (S. 26).

Kritische Stimmen wie die des Juristen Andrea Raschèr³ bezweifeln dies. Konkret werde die Selbstdeklaration vom privaten Einlagerer selbst gemacht und die Richtigkeit seiner Angaben nicht von Gesetzes wegen routinemässig geprüft (ECO, 2013). In der Realität beschränkt sich die Zollverwaltung auf Stichproben und betont, dass die materielle Prüfung der selbstdeklarierten Rohdiamanten eine Aufgabe unter vielen sei (Schumacher, 2013, S. 29). Inhaltliche Kontrollen im Rohdiamantenbereich werden in der Realität sehr selten vollzogen (zitiert in EFK, 2014a, S. 62).

Schumacher (2013) rechtfertigt dies mit der Tatsache, dass sich die Abschätzung der Herkunft und des Wertes ohne spezifische Fachkenntnisse als sehr anspruchsvoll gestalten (zitiert in EFK, 2014a, S. 62). Über die nötige Ausbildung zur zweifelsfreien Identifizierung von Rohdiamanten verfügt kein Mitarbeiter der Zollverwaltung, weshalb die Wertbestimmung der Rohdiamanten ein grosses Problem für die Zollverwaltung darstelle (Schumacher, 2013, S. 27-28). Diese

² generelle Kontrollquote von 0.62 Prozent für alle Waren (EZV, 2013, S. 3)

³ Jurist bei Raschèr Consulting in Zürich, Experte für Kulturgütertransfer

Schwierigkeit könnte durch die Rekrutierung langjährig erfahrener Diamantenspezialisten angegangen werden (Schumacher, 2013, S. 31). Falls in Zukunft vermehrt materielle Prüfungen stattfinden würden, müssten die personellen Ressourcen bei der Oberzolldirektion aufgestockt werden. Diese belaufen sich momentan auf bescheidene 230 Stellenprozent.

Bei materiellen Kontrollen muss zudem der Warenbesitzer anwesend sein. Dies ist gerade bei Rohdiamanten aber oft nicht der Fall. Um die Machbarkeit materieller Prüfungen sicherzustellen, müsste die Anwesenheitspflicht des Warenbesitzers auf rechtlicher Ebene verankert werden. Ausserdem müssten die Rohdiamantenhändler in der Schweiz einer Registrierungspflicht unterworfen werden, damit ihre Geschäfte und Transaktionen besser kontrolliert werden könnten (Schumacher, 2013, S. 27).

Der Bundesrat gab anlässlich der Fragestunde am 5. März 2014 an, dass sich diese Kontrollen auf eine umfassende Risikoanalyse der Eidgenössischen Zollverwaltung stützen. Trotzdem könne der Bundesrat nicht vollständig ausschliessen, dass sich in den Zollfreilagern illegale Wertgegenstände befinden (Bundesrat, 2014). Oder in den Worten der Eidgenössischen Finanzkontrolle: Die Nicht- oder Falschdeklaration (mittels gefälschter KP Zertifikate) der gelagerten Rohdiamanten wird als erhöhtes Risiko identifiziert (EFK, 2014a, S. 57). Das Missbrauchspotential ist gegeben (ECO, 2013).

Ausserdem ist das SECO befugt nachgelagerte Kontrollen durchzuführen. Dank der ID-Nummer, welche die Zollverwaltung auf alle Ein- und Auslagerungsscheine bei Zollfreilagern sowie Zertifikaten vergibt, kann das SECO die Sendung und ihren Wertzuwachs nachverfolgen. Bei Fällen von grossem Wertzuwachs im Zollfreilager werden die betreffenden Händler angeschrieben. Obwohl die Antworten der Händler nicht immer zufriedenstellend sind, führt das SECO in der Regel keine systematischen Kontrollen vor Ort durch (Schumacher, 2013, S. 26-27).

4.3 Profiteure der Zollfreilager

Auf dem Areal eines Zollfreilagers arbeiten die unterschiedlichsten Berufsleute zusammen und profitieren von der Betreibung eines Zollfreilagers (Mathari, 2010). Die vorliegende Arbeit geht nur auf die zentralsten Profiteure der Schweizer Zollfreilager ein und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Wesentlichsten sind die Versicherer der gelagerten Ware, der Besitzer der eingelagerten Ware, das Zollfreilager selbst und der Schweizer Staat auf eidgenössischer, kantonaler wie auch kommunaler Ebene.

Die gelagerten Waren und damit auch die Diamanten sind oft versichert. Wie oben beschrieben, haben die Zollfreilager in den letzten Jahren eine steigende Nachfrage und folglich auch eine beachtliche Wertakkumulation auf engem Raum erlebt. Die Versicherungsgesellschaften stossen an ihre Limiten. Brisant: Nach Aussagen von Versicherern selber sind sie nicht in der Lage den Umfang ihrer in den Zollfreilagern gelagerten Waren auszurechnen. Dies bezieht sich vor allem auf den lukrativen Kunsthandel, dessen Preise seit 2009 wieder stark steigen. Überexponierte Versicherer könnten im Worst Case Scenario (beispielsweise bei einem Feuer ausbruch oder einem Fehler im Sicherheitssystem des Freilagers) in der Insolvenz enden (Sager, 2012). Dies wäre eine Katastrophe für die gesamte Versicherungswirtschaft (Schmid, 2013). Aus diesem Grund haben sich die Versicherungsprämien für Waren in Zollfreilagern in den letzten drei Jahren verdoppelt (Reuters, 2012). Solange die befürchteten Szenarien nicht eintreten, verhelfen die gestiegenen Versicherungsprämien den Versicherern jedoch zu erheblichen zusätzlichen Gewinnen und Reserven.

Auch die Einlagerer profitieren von den Modalitäten der Zollfreilager. Wie oben erwähnt können Waren zeitlich unbegrenzt an einem streng bewachten Ort gelagert werden. Der Warenbesitzer muss die kostbare Ware nicht bei sich zu Hause aufbewahren und damit nicht selbst für den Schutz der wertvollen Gegenstände sorgen. Während dieser Zeitperiode fallen keine Steuern an. Im Falle von hochpreisigen Wertgegenständen bedeutet dies eine beachtliche Steuereinsparung. Ausserdem ist der Aufenthaltsort im Zollfreilager sehr anonym eingerichtet. Während der Lagerungszeit kann die Ware auch bearbeitet und besichtigt werden. Showräume zur Warenpräsentation an potentielle Käufer stehen den Einlagern auch zur Verfügung. Warum gerade die fehlende Besteuerung, die erlaubte Bearbeitung sowie die Besichtigung der Waren bezogen auf Diamanten kontroverse Punkte sind, wird im nächsten Kapitel aufgezeigt. Bezogen auf die Rohdiamanten sind dies wohl die wichtigsten Gründe, warum die Schweizer Zollfreilager von den Rohdiamantenhändlern als Transitort für Rohdiamanten ausgewählt werden.

Die Zollfreilager in Genf bieten Lagerflächen von rund 150'000 Quadratmetern an und beschäftigen rund 40 Angestellte. 80 Prozent der Einnahmen werden durch das Vermieten von Lagerräumen und Büros generiert (Laird, 2012; Mathari, 2010). 2012 belief sich der Umsatz auf 23 Mio. CHF (EFK, 2014a, S. 36). Die beachtlichen Mietsätze pro Quadratmeter (22'000 CHF Jahresmiete für 10 m² Lagerfläche) abzüglich der anfallenden Sicherheits- und Administrationskosten des Freilagers lassen hohe Unternehmensgewinne vermuten (Über-warehouses for the ultra-rich, 2013).

In der Schweiz werden private Lagerhausgesellschaften am Firmensitz besteuert und sind der föderalen Steuerhoheit unterworfen. Die Unternehmen bezahlen einerseits direkte Bundessteuern auf den Gewinn, kantonale Gewinn- und Kapitalsteuern sowie kommunale Gewinn- und Kapitalsteuern (Steiger, 2013). Obwohl die genauen Steuereinnahmen nicht öffentlich ersichtlich sind, gehen die Autoren von beachtlichen Steuersummen sowohl auf eidgenössischer wie auch kantonaler und kommunaler Ebene aus. Die beiden Genfer Zollfreilager⁴ stellen ausserdem einen Sonderfall dar, denn der Kanton Genf hält eine Aktienbeteiligung von 86 Prozent am Unternehmen (EFK, 2014a, S. 36; Laird, 2012). 2011 verdiente der Kanton Genf damit zirka 10 Millionen CHF (Laird, 2012). Nach einer Studie des Kantons Genf beläuft sich der jährliche wirtschaftliche Impact der beiden Zollfreilager auf 300 Millionen CHF. 80 Prozent der Klientele sind ausländisch (EFK, 2014a, S. 41).

4.4 Risikoanalyse aus Sicht des Schweizer Staats

Anlässlich der Fragestunde am 3. März 2014 stellte die Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer dem Bundesrat unter anderem die Frage, wie hoch er das Risiko einschätzt, dass in den Schweizer Zollfreilagern illegale Güter (wie zum Beispiel Blutdiamanten) gelagert werden. Weiter wollte sie vom Bundesrat wissen, wie er Geldwäscherei und Steuerhinterziehung via Zollfreilager zu verhindern gedenkt (Leutenegger Oberholzer, 2014). Allein die Notwendigkeit dieses parlamentarischen Vorstosses weist auf die Brisanz der Thematik der Zollfreilager hin. Damit legt Nationalrätin Leutenegger Oberholzer den Finger auf drei zentrale Aspekte, welche allesamt als Risikofaktoren für die Schweiz bezeichnet werden können. Auf diese drei Punkte wird nun genauer eingegangen.

4.4.1 *Zollfreilager als Vehikel zur Steuerhinterziehung?*

Wie Gratwohl (2014) feststellt, bieten die Zollfreilager den Einlagern eine ähnliche Diskretion wie bis anhin die Banken dank des Schweizer Bankgeheimnisses. Ein Teil der Einlagerer besitzen eine leidenschaftliche Beziehung zu ihren Sammelobjekten und benutzen das Zollfreilager primär als Schutzmassnahme vor Diebstählen. Segal (2012) bemerkt jedoch, dass der typische Kunde das Zollfreilager wohl eher zur Steuerumgehung bzw. Nichtdeklaration erworbener Güter verwendet. Dies deckt sich mit Berichten von Bankvertretern, welche in letzter Zeit feststellten, dass Kunden vermehrt versuchten, ihre unversteuerten Gelder aus dem Bankensystem abzuziehen und neu in Form undeklariertes Wertgegenstände in Zollfreilagern zu lagern (Gratwohl, 2014). Mit Blick auf das Genfer Zollfreilager sagte ausserdem ein Insider gegenüber der Basler Zeitung aus, dass es sich um ein offenes Geheimnis handle, dass viele

⁴ Diese sind zu einer Aktiengesellschaft zusammengefasst (EFK, 2014a, S. 36)

Franzosen und Italiener ihr Vermögen dort vor den Steuerbehörden in Sicherheit bringen würden (Schmid, 2013).

Denn eines ist den Steuerflüchtlingen bewusst: Trotz offizieller Registrierung und Inventurpflicht der Einlagerer haben ausländische Steuerfahnder keinen Zugang zu Informationen über potentielle Steuerhinterzieher (Gratwohl, 2014). Der Zoll kennt die Bezeichnung der Ware, erhält aber keine Kundeninformationen. Kooperiert wird nur im Falle eines Rechtshilfesuchs aus dem Ausland (Schmid, 2013). Zollfreilager ermöglichen damit „neue“ Verstecke für unbesteueretes Vermögen.

Vor dem Hintergrund des seit Jahren tobenden US-Steuerstreits und den volkswirtschaftlichen Auswirkungen für die Schweiz drängt sich die Frage auf, ob sich mit den steueroptimierenden Praktiken in den Schweizer Zollfreilagern die nächste internationale Beziehungskrise insbesondere mit den USA und der EU anbahnt. Mark Pieth, Strafrechtsprofessor der Universität Basel, empfiehlt der Schweiz eine proaktivere Haltung. Ansonsten würde der ausländische Druck bald schon zunehmen und die Schweiz wiederum in eine missliche Lage versetzen (zitiert in Häfliger, 2013). Darunter könnte das Schweizer Image als rechtssicherer Anlagestandort leiden.

Aufgrund der finanzwirtschaftlichen Interessen der Schweiz scheint ein Schweizer Alleingang angesichts der damit ausgelösten internationalen Wettbewerbsnachteile verfehlt. Davon würde vor allem das Zollfreilager in Luxemburg als regionaler Konkurrent profitieren. Vielmehr sollte sich die Schweiz für die Einführung verstärkter internationaler Zollfreilager-Richtlinien einsetzen. In die gleiche Richtung geht der Grundlagenbericht des Bundesrates zu den Rohstoffen. Die OECD wäre für solche Bestrebungen wohl das geeignete Gremium. Wie der OECD-Steuerchef Pascal Saint-Amans sich äussert, werde auch die OECD die Zollfreilager im Kampf gegen Steuerbetrug wohl früher als später unter die Lupe nehmen (zitiert in Gratwohl, 2014). Ein proaktives Handeln auf internationaler Ebene würde die Schweiz in ein glaubwürdiges Licht rücken und ihr erlauben, ihre eigenen Anliegen innerhalb der OECD voranzutreiben.

4.4.2 Steuerfreie Zollfreilager als attraktives Transitgebiet für Rohdiamanten

Zollfreilager sind für Rohdiamantenhändler äusserst attraktiv. Wie oben erwähnt, können die gelagerten Waren besichtigt, sortiert, umgepackt und ihrer ursprünglichen Verpackung entledigt werden. Im Rohdiamantenhandel dient der Transit über die Schweizer Zollfreilager dem Zweck, die Rohdiamanten dort nach Qualität wie auch Reinheit zu sortieren sowie umzupacken für den Weiterverkauf (EFK, 2014, S. 40). Nach der Sortierung ist nicht mehr ersichtlich aus welchen

Produktionsländern die Rohdiamanten ursprünglich stammen. Für die neu gruppierten Rohdiamanten wird ein neues Schweizer KP Zertifikat ausgestellt mit der Bezeichnung *mixed origin*. Zwischen Oktober 2011 und September 2012 belief sich die Anzahl ausgestellter Kimberley Zertifikate in der Schweiz auf 674 Stücke (EFK, 2014a, S. 40).

Bei der Analyse der KP Statistiken wird ersichtlich, dass die Schweiz im Jahr 2012 Rohdiamanten im Wert von 228 USD pro Karat importierte und für 258 USD pro Karat exportierte, was einer Wertsteigerung von 13 Prozent gleichkommt. Mit Blick auf Dubai können sogar Wertsteigerungen – vom Import- zum Exportwert – von fast 50 Prozent beobachtet werden (FATF, 2013, S. 34). Wie Fabienne Juilland vom SECO feststellt, sind solche Wertsteigerungen auch bei einzelnen Diamanten in der Schweiz zu beobachten (Interview mit Fabienne Juilland, 25. März 2014).

Es stellt sich die berechtigte Frage, wie solche Wertsteigerungen zu rechtfertigen sind. Dies ganz im Bewusstsein, dass die Schweiz über keine Schleif- oder Polierindustrie verfügt. Laut der Financial Action Task Force (FATF) der OECD sind Wertsteigerungen von zirka 10 Prozent darauf zurückzuführen, dass durch das Sortieren und Verpacken der Steine ein Mehrwert geschaffen wird. Doch gleichzeitig stellt die FATF diese Argumentation selbst in Frage. Auch Fabienne Juilland vom SECO pflichtet dieser Argumentation grundsätzlich bei. Jedoch findet sie es ebenfalls fraglich, dass gewisse Steine ihren Wert zwischen Import und Export verdoppeln – und dies ohne, dass sich an der Beschaffenheit der Steine etwas geändert hätte (Juilland, 25. März 2014).

Wie Grobler & Sharife (2014) beschreiben, betreiben die Rohdiamantenhändler gezieltes *Under Invoicing*, d.h. der den Herkunftsländern bezahlte Rohdiamantenpreis pro Karat wird absichtlich unterbewertet. Sobald die Rohdiamanten in einem Transitland – Zollfreilager wie in Genf eignen sich ausgezeichnet dafür – angekommen sind, werden sie wie oben beschrieben umgepackt nach Wunsch des Kunden und mit einem *mixed origin* Zertifikat des Transitlandes versehen. Damit ist ihre Herkunft nicht mehr erkennbar und der Rohdiamant wird zu einem höher bewerteten Karatpreis – nahe dem endgültigen Marktpreis - weiter gehandelt. Die involvierten Rohdiamantenhändler machen sich die subjektive Wertschätzung eines Rohdiamanten zu eigen. Denn diese Eigenschaft des Rohdiamanten macht es den Gerichten äusserst schwer, Kriminelle für Preismanipulationen rechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die involvierten Rohdiamantenhändler, welche oft zur gleichen Unternehmensfamilie gehören, produzieren einen reinen Papiergewinn durch ihre getätigten Transaktionen (Even-Zohar, 2004, S. 101; Partnership Africa Canada, 2014). Unterbewertete Rohdiamantenumsätze in den

Herkunftsländern ermöglichen den Händlern ausserdem, weniger Steuern an den dortigen Staat zu entrichten. Es ist deshalb kein Zufall, dass die steuerbare Wertsteigerung gerade in Transitländern mit tiefen Steuersätzen – oder in Schweizer Zollfreilagern ohne jegliche Steuererhebung - stattfindet. Am schlimmsten davon betroffen ist wohl Zimbabwe, das aufgrund einer zirka 50 prozentigen Unterbewertung zwischen 2008 und 2012 um geschätzte 770 USD Millionen an Steuereinnahmen gebracht wurde (Partnership Africa Canada, 2014).

Früher wurden Rohdiamanten als Result eines Verhandlungsgeschäfts veräussert und im Verlauf der Diamantenwertschöpfungskette wertmässig angepasst. Dadurch konnten die fälligen Exportsteuern in den Produktionsländern minimiert und die Marge zwischen dem ursprünglichen Verhandlungspreis sowie dem schlussendlichen Marktpreis an den Börsen verschleiert werden. Der KP verlangt nun, dass Rohdiamanten nur mit einem KP Zertifikat versehen gehandelt werden dürfen. Mit der Angabe des Wertes sowie des Herkunftslandes auf dem Zertifikat sollte die geschilderte, frühere Praxis erschwert werden. Wie oben dargelegt, ist die Unterbewertung in den Produktionsländern weiterhin ein Problem. Diese Problematik wurde im KP aufgebracht, jedoch widersetzten sich die Industriestaaten einer Lösung (Partnership Africa Canada, 2014).

4.4.3 *Diamanten als beliebtes Transfermittel für kriminelle Zwecke*

Diamanten eignen sich sehr gut für die Gewinnung, den Transport und die Lagerung von Wertschöpfung. Aufgrund der hohen Intransparenz in der gesamten Wertschöpfungskette sind Diamanten (roh wie auch geschliffen) für Kriminelle in den letzten Jahren zunehmend interessant geworden. Teils benutzen Kriminelle den Diamantenhandel zur Transferierung illegal erworbener Gelder (durch z.B. Drogenhandel, Betrug) von einem Konto zum nächsten oder sie kaufen Diamanten und verkaufen sie später an einem anderen Ort, um daraus „reines“ Bargeld zu schaffen. Damit verschleiern sie die illegale Herkunft ihres investierten Geldes. Die grosse Anzahl an Benutzerwechseln in der Rohdiamanten-Pipeline kommt den Kriminellen zugute. Andererseits werden illegale Diamanten⁵ in die Rohdiamanten-Pipeline eingebracht und so rein gewaschen. Die meisten Rohdiamanten sind nicht gekennzeichnet. Dadurch ist es praktisch unmöglich zwischen einmal in den legalen Rohdiamantenmarkt eingebrachten illegal oder legal erworbenen Rohdiamanten zu unterscheiden und ihren wahren Wert festzustellen.

Ein wichtiger Attraktivitätsgrund für kriminelle Machenschaften: Im Gegensatz zu Bargeld müssen Diamanten bei der Einreise in ein anderes Land oft nicht deklariert werden. In der Schweiz müssen grenzüberschreitende Währungstransporte (auch in Form von Diamanten als

⁵ gestohlene Diamanten, als Ersatzwährung für Drogengeschäfte, produziert in Nichtmitgliedstaaten des Kimberley Prozesses oder aus einem Produktionsland mit verhängtem Wirtschaftsembargo

Ersatzwahrung, siehe unten) nicht deklariert werden (FATF, 2013, S. 43). Ausserdem verfügt der Diamant über weitere Eigenschaften, die ihn anfällig für Geldwäscherei machen: Diamanten sind wertvoll und werden in letzter Zeit zunehmend als Geldlagerungsmittel oder gar als Ersatzwahrung benutzt. Je höher sein Wert, desto beliebter ist er bei Geldwaschern. Diamanten sind leichte Rohstoffe und deshalb einfach zu transportieren oder zu schmuggeln. Ohne Deklaration an der Grenze können enorme Geldwerte auf illegale Weise von einem Land ins Nachbarland und weiter transferiert werden. Ihre Aufspürung an der Grenze wird durch ihre Geruchlosigkeit und ihre nicht-metallische Beschaffenheit zusätzlich erschwert (FATF, 2013, S. 51-53). Im Diamantenhandel werden viele Geschäfte ohne Involvierung einer Bank oder einem Vertrag mit einem reinen Handschlag auf Vertrauensbasis besiegelt (FATF, 2013, S. 22). Damit unterstehen sie nicht den rigiden Geldwaschereikontrollen der Banken. Diamanten sind ausserdem betrugsanfallig, denn sie können leicht mit minderwertigen oder gefälschten Steinen ersetzt werden (FATF, 2013, S.51-53).

Mit Blick auf die Geldwäscherei mittels Diamanten wird festgehalten, dass alle Prozessschritte von der Produktion bis zum Einzelhandel von Geldwäscherei betroffen sein können (FATF, 2013, S. 30). Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Rolle der Schweiz in der Diamantenwertschpfungskette, weshalb nun speziell die in der Schweiz stattfindenden illegalen Praktiken mit Rohdiamanten charakterisiert werden. Danach folgen die Ergebnisse der FATF zur Rolle der Schweiz.

4.4.4 *Problematik der mixed origin Zertifikate*

Eigentlich sollte der KP Rohdiamanten mit einer fragwürdigen Herkunft oder Wertschätzung aufdecken und aus dem internationalen Handel verbannen. Durch die Sortierung der Rohdiamanten und die Ausstellung eines *mixed origin* Zertifikats erhalten die Rohdiamanten eine neue Herkunftsbezeichnung. Die hohe Anzahl an Handelsakteuren und dementsprechenden Transaktionen im Wertschöpfungsprozess eines Diamanten machen es schliesslich extrem schwierig die ursprüngliche Herkunft des Diamanten zurückzuverfolgen. Zollfreilager wie in der Schweiz sind also sehr attraktiv für Kriminelle, welche mit illegitimen oder illegalen Rohdiamanten handeln und mittels der Sortierung die Herkunft des Rohdiamanten verschleiern bzw. diese Arten von Rohdiamanten “rein waschen” möchten. Rohdiamanten aus ethisch umstrittenen Gebieten wie den Marange Feldern in Zimbabwe oder Konfliktdiamanten mit einem gefälschten KP Zertifikat sind davon betroffen (Partnership Africa Canada, 2014).

4.5 Rolle der Schweiz

Für die Erstellung des FATF Berichts über Diamanten vom Oktober 2013 meldete die Schweiz der FATF mehrere Fälle von Geldwäscherei mit Involvierung des Schweizer Territoriums. Den Fällen ist gemeinsam, dass Geldsummen in Milliardenhöhe im Spiel waren, welche in Form von Rohdiamanten über Handelszentren wie Dubai oder Genf gehandelt wurden. Die präsentierten Fälle basieren hauptsächlich auf sogenannter open source information. Neben dem Verbrechen der Geldwäscherei wurden auch zusätzliche Straftatbestände wie Schmuggel, Fälschung von Rechnungen oder Zertifikaten sowie Steuerbetrug begangen. Dies bestätigt auch Schumacher (2013, S. 30).

Wie bereits oben aufgezeigt wurde, sind steuerfreie Schweizer Zollfreilager geeignet für Steuerhinterziehung. Dies wird auch in den folgenden Fällen deutlich.

Der erste Fall wurde der Eidgenössischen Meldestelle für Geldwäscherei von einem Finanzintermediären angezeigt. Der Kunde V war im afrikanischen Diamantenhandel tätig. Nachdem V die betroffenen Gelder in verschiedenen Schweizer Bankkonten hielt, überwies er alles auf das Bankkonto des erwähnten Finanzintermediärs. Mittels externer Recherchen stellte die Bank fest, dass V sowie sein Unternehmen US-Sanktionen wegen Drogen- und Waffenhandels unterlagen. Dieser Verdacht wurde von der Eidgenössischen Meldestelle für Geldwäscherei bestätigt (FATF, 2013, S. 115-116). Schliesslich flog die versuchte Geldwäscherei auf.

In einem zweiten Fall wurde gegen das Unternehmen X ermittelt, welches über Jahre Diamanten im geschätzten Wert von 1.3 Milliarden Euro schmuggelte. Die illegalen Diamanten stammten teilweise aus Konfliktzonen und liefen unter gefälschten Rechnungen sowie Kimberley Zertifikaten. Bevor sie Antwerpen erreichten, wurden sie in Dubai oder Genf mit legalen Rohdiamanten gemischt und mit einem *mixed origin* Zertifikat ausgestattet. Damit wurde ihr illegaler Ursprung endgültig verwischt (FATF, 2013, S. 116-117). Bei den beschriebenen Praktiken handelt es sich um Geldwäscherei, die teilweise über das Zollfreilager in Genf abgewickelt wurde.

Der dritte Fall betrifft einen 800 Millionen CHF schweren Betrug mit 107 involvierten Diamantenhändlern. Den betroffenen Unternehmen wurde u.a. Dokumentenfälschung und Geldwäscherei vorgeworfen. Das zentrale Unternehmen Y habe Diamanten über das Zollfreilager Genf geschmuggelt, damit Geldwäscherei betrieben und gleichzeitig Steuern hinterzogen. Die Schweizer Behörden kooperierten im Rahmen dieses Rechtshilfesuchs aus dem Ausland (FATF, 2013, S. 117).

Der vierte Fall wurde durch einen Angestellten des betroffenen Unternehmens Z aufgedeckt. Das Unternehmen kaufte während Jahren Diamanten aus Angola und der DRK auf dem dortigen Schwarzmarkt zu günstigen Preisen. Die Rohdiamanten wurden über Dubai, Genf (wahrscheinlich ein Zollfreilager) oder Israel nach Belgien transferiert, um dadurch Steuern zu vermeiden und die illegalen Rohdiamanten zu waschen. In Belgien verkaufte der Händler sie zu einem nur minim höheren Preis als noch bei der Auslagerung in Genf. Dadurch fiel nur diese kleine Differenz als steuerbares Unternehmenseinkommen an. Die wahre Wertsteigerung wurde durch die Ausstellung des neuen Zertifikats im Zollfreilager geschickt verschleiert (FATF, 2013, S. 118).

Auch Schumacher (2013) spricht in seinem Bericht von wenigen Fällen, die der Oberzolldirektion bekannt sind. Pro Jahr seien dies eins bis zwei Schmuggelfälle und noch eine geringere Anzahl Zertifikationsfälschungen. Er stuft die betreffenden Werte als eher klein ein (S. 37). Auf Anfrage stellte Schumacher ausserdem fest, dass der zweite oben beschriebene Fall beim SECO nicht registriert ist, d.h. das SECO weiss nichts von einer Schweizer Involvierung in den Fall (Interview mit Patrick Schumacher, 6. Mai 2014). Den Grund zu eruieren übersteigt jedoch den Rahmen dieser Arbeit.

4.6 Handlungsansätze aus Sicht der Bundesbehörden

Wie Patrick Schumacher im Interview festhält, gestaltet sich die Bekämpfung von Geldwäscherei in Schweizer Zollfreilagern äusserst schwierig. Untersuchungen zum KP stellten immer wieder Missbräuche beim Zertifizierungssystem fest. So beispielsweise in der DRK, wo die Produktion und die Importe nirgends dokumentiert und trotzdem weiterhin KP Zertifikate ausgestellt wurden. Solange der illegale Rohdiamant, versehen mit einem gefälschten KP Zertifikat, bereits vor der Transferierung auf Schweizer Territorium in die Rohdiamantenpipeline gelangt, gestaltet es sich für die verantwortlichen Schweizer Kontrollorgane schwer, illegal eingeschmuggelte Rohdiamanten bei ihren Kontrollen aufzuspüren. Dies umso mehr, als die Schweizer Behörden von der Unschuld des Einlagerers ausgehen müssen. Erst im Verdachtsfall unternimmt das SECO Nachforschungen und eventuell auch nachgelagerte Kontrollen im Zollfreilager. Angesichts dieser Tatsache ist es nicht verwunderlich, dass die Zollbehörden die hundertprozentige Vermeidung von Geldwäscherei und illegalem Handel mit Rohdiamanten als unrealistisch einstufen (Schumacher, 2013, S. 42). Vermehrte materielle Kontrollen durch langjährige Rohdiamantenexperten sowie eine verstärkte Sensibilisierung aller Mitarbeitenden könnten aber dazu führen, dass allfällige illegale

Rohdiamanten zukünftig nicht mehr unentdeckt blieben (Schumacher, 2013, S. 42). Dies bestätigt die Oberzolldirektion und leitet die Empfehlungen ans SECO weiter.

Im Rahmen der Umsetzung der aktuellen Empfehlungen der FATF unterbreitete der Bundesrat dem Parlament in der letzten Frühlingsession zusätzliche Massnahmen zur Unterbindung von Geldwäscherei. Unter anderem sollen Bargeldzahlungen von über 100'000 CHF für sämtliche Kaufverträge künftig verboten sein. Höhere Zahlungen müssten dann zwingend über einen dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediär abgewickelt werden. Diese stehen in der Pflicht, den Geldbesitzer zu identifizieren sowie die Herkunft der Gelder zu überprüfen. Ansonsten würde der Fall der Eidgenössischen Meldestelle für Geldwäscherei weitergeleitet werden (SRF, 2014).

Wie oben dargelegt, werden in der Diamantenbranche viele Geschäfte ohne Involvierung einer Bank durch Bargeld beglichen. Nach Auffassung der Autoren scheint die vorgeschlagene Massnahme sicherlich sinnvoll. Der raffiniert organisierte Rohdiamantenhandel mit seinen unzähligen Akteuren und Stationen wird jedoch bestimmt neue Wege finden, um diese Regelung zu umgehen. Beispielsweise wäre denkbar, dass die Bargeldzahlungen auf Beträge unter 100'000 CHF aufgeteilt und damit mehrere betragsmässig gleiche Geschäfte gleichzeitig vollzogen werden. Somit würden diese Transaktionen auch weiterhin nicht der Geldwäschereiaufsicht unterstehen. Die Partnership Africa Canada fordert deshalb, dass Diamantentransaktionen zukünftig nicht mehr in bar, sondern nur noch durch Banken vollzogen werden dürfen (Partnership Africa Canada, 2014). Eine andere Variante ist die Inklusion der Zollfreilager als Finanzintermediäre ins Geldwäschereigesetz. Dies würde dazu führen, dass die effektiv ins Zollfreilager importierten und exportierten Rohdiamantenwerte genauer auf Geldwäscherei geprüft werden müssten. Dafür spricht sich auch der Basler Strafrechtsprofessor Mark Pieth aus (Gratwohl, 2014). Damit würde sich eine wichtige Lücke in der Geldwäschereibekämpfung schliessen. Gegenwärtig ist aber die Praxis, dass die Einlagerung von Wertgegenständen in Zollfreilagern nicht dem Geldwäschereigesetz untersteht.

Mit Blick auf die beschriebenen Risiken im Zusammenhang mit Zollfreilagern kann der Forderung der Eidgenössischen Finanzkontrolle nach einer Gesamtstrategie zur Risikominderung nur beigeppflichtet werden (SDA, 2014). Damit können Reputationsverluste hoffentlich besser vorausgesehen und verhindert werden.

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen hat sich eine Problematik mit besonderem Handlungsbedarf und Relevanz für die Schweiz herauskristallisiert. Die *mixed origin* KP Zertifikate verhindern eine adäquate Rückverfolgung von Rohdiamanten zu ihrem Ursprung und verschleiern dadurch gegebenenfalls die Herkunft aus einem Konfliktgebiet. Aus diesem Grund werfen die nachfolgenden Handlungsempfehlungen ein besonderes Augenmerk auf diese Schwierigkeit und versuchen potentielle Lösungsansätze zu nennen.

1. Agenda Setting / Decision Shaping

Als erste Handlungsoption wäre die Einflussnahme auf die KP Agenda zu nennen. Um das Problem der *mixed origin* Zertifikate anzusprechen, könnte dies einen ersten Schritt in die richtige Richtung sein. Diesbezüglich wäre es vorteilhaft, wenn die Schweiz die Chance hätte, den jährlich wechselnden Vorsitz (Chair) des KP zu übernehmen. Wie für den Fall der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2012 gezeigt werden konnte, ist es dem vorsitzenden Mitglied möglich, gewisse Agendapunkte hervorzuheben (vgl. KAPITEL 2.2.2). Des Weiteren kommt dem vorsitzenden Mitglied auch eine gewisse beratende Funktion zu und Informationen von Mitgliedern werden zuerst ihm mitgeteilt (Kimberley Pocess, 2014b, S. 8–9). Wichtige Agendapunkte wären einerseits die Abschaffung von *mixed origin* Zertifikaten und die Lasergravur der Diamanten. Der letzte Punkt wird in der Handlungsempfehlung zur Forcierung der Markierungstechnologien in der Diamantenindustrie genauer erläutert.

Allerdings müssen die Grenzen, welche einem derartigen Vorgehen gesetzt sind, klar aufgezeigt werden. Innerhalb des vorherrschenden Konsens-Systems wird es kaum möglich sein, Entscheide über Änderungen durchzubringen. Aus diesem Grund bleiben der Schweiz folgende Möglichkeiten: Sie kann sich unabhängig vom KP für eine stärkere Regulierung der nationalen Uhren- und Schmuckindustrie einsetzen oder sie weicht auf Initiativen aus, welche aus Schweizer Sicht eine bessere Zielerreichung garantieren.

2. Ausweichen auf andere Initiativen / Entwicklung eines eigenen Konzeptes

Die Schweiz hat die Option, sich anderen Initiativen, welche sich mit der fairen Produktion von Rohstoffen auseinandersetzen, anzuschliessen. Ein Beispiel hierfür wäre die Alliance for Responsible Mining (ARM). Diese legt ihren Schwerpunkt zwar auf den Abbau von Gold (Alliance for Responsible Mining [ARM], 2014), doch es wäre durchaus interessant auch Diamanten darunter zu vereinen. Besonders in Anbetracht der Tatsache, dass es primär darum

geht, die bedeutende Uhren- und Schmuckindustrie vor Reputationsschäden zu schützen, wäre ein umfassenderer Ansatz empfehlenswert. Auch in diesem Fall gibt es Punkte zu beachten: So wird gerade in Hinsicht auf den Schutz von Menschenrechten kritisiert, dass in der Schweiz kein ganzheitliches Konzept existiert (Recht ohne Grenzen, 2011, S. 1). Dies besonders, weil solche Initiativen meistens auf die Selbstregulierung der betroffenen Firmen abzielen. Folglich wäre die bereits erwähnte Variante einer stärkeren staatlichen Regulierung der nationalen Industrie möglicherweise vorzuziehen.

Sollte der Versuch unternommen werden, die Uhren- und Schmuckindustrie in der Schweiz stärker zu regulieren, muss als Erstes beachtet werden, dass diese im Normalfall nicht mehr mit Rohdiamanten arbeiten, sondern mit geschliffenen Steinen, die theoretisch nicht mehr unter das KPCS fallen. Trotzdem könnte von den betroffenen Unternehmen verlangt werden, dass sie nur Diamanten kaufen und verkaufen, die eine eindeutige Herkunft aufweisen. Eine Hilfestellung könnte das System of Warranties des WDC sein, welches die Steine über den Schleifprozess hinaus begleitet. Konkret hiesse dies, dass nur Diamanten mit einer Garantie eindeutiger Herkunft überhaupt von Unternehmen in die Schweiz eingeführt werden dürfen. Zusätzlich dazu sollten Importe aus Ländern wie beispielsweise Zimbabwe, trotz Mitgliedschaft im KP, untersagt werden, solange Menschenrechte gemäss internationalem Völkerrecht im Abbauprozess verletzt werden. Diesbezüglich wäre es für die Uhren- und Schmuckindustrie interessant, sich dem Responsible Jewellery Council (RJC) anzuschliessen, welches nachhaltige Standards über die gesamte Supply Chain von Schmuckunternehmen vorschreibt (Responsible Jewellery Council [RJC], 2014).

3. Forcierung von Markierungstechnologien in der Diamantenindustrie

Wie oben festgehalten wurde, verunmöglicht die fehlende Kennzeichnung der Rohdiamanten die Unterscheidung zwischen legal und illegal in den Rohdiamantenmarkt eingebrachten Rohdiamanten. Auch die Wertabschätzung gestaltet sich äusserst schwer. Dies widerspricht den Absichten des KP. Aus diesem Grund empfehlen die Autoren die Forcierung von Markierungstechnologien wie dem Laser in der Diamantenindustrie. Die Markierung von Rohdiamanten würde erlauben festzustellen, aus welcher Mine der Rohdiamant stammt und ob es sich folglich um einen legalen Stein gemäss dem KP handelt. Damit könnte das Risiko von Geldwäscherei mit illegalen Rohdiamanten markant gesenkt werden. Angesichts der hohen anfallenden Zusatzkosten für den Einsatz von Markiertechnologien stösst diese Forderung auf wenig Gegenliebe in der Rohdiamantenindustrie. Diamanten sind jedoch nicht substituierbare Güter, weshalb die Zusatzkosten wohl ohne empfindlichen Nachfrageeinbruch auf die

Endkonsumenten überwältigt werden könnten. Angesichts der dokumentierten Geldwäschereifälle in Millionen- oder sogar Milliardenhöhe und dem Erfolgsversprechen der Lasertechnologie müsste das SECO grosses Interesse daran zeigen.

4. Verstärkung der materiellen Kontrollen von Rohdiamantentransferen über Schweizer Zollfreilager

Die Autoren kritisierten im KAPITEL 4.2, dass die Zollverwaltung Rohdiamanteneinlagerungen nur sehr selten materiell prüft. Eine Selbstdeklarationspflicht für sensible Waren einzuführen ist nur dann wirksam, wenn die deklarierten Angaben auch tatsächlich überprüft und Verstösse bestraft werden. Es ist zugebenermassen eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe, die Herkunft und den Wert des eingelagerten Rohdiamanten einzuschätzen ohne über die nötige Ausbildung zu verfügen. Dies soll die Zollverwaltung und das SECO im Hintergrund dennoch nicht davon abschrecken, Initiativen zur Verbesserung der heutigen mangelhaften Situation zu ergreifen. Wie auch der Fachspezialist Patrick Schumacher aus der Oberzolldirektion empfiehlt, könnten die Mängel teilweise durch die Rekrutierung langjährig erfahrener Diamantenspezialisten sowie einer Sensibilisierung der Zollmitarbeiter auf die Rohdiamantenproblematiken behoben werden (Schumacher, 2013, S. 42). Materielle Kontrollen bei den Zollfreilagern auszubauen erfordert grundsätzlich eine Erhöhung der personellen Ressourcen. Wie Schumacher (2013) festhält, könnten materielle Kontrollen auch von externen Drittanbietern mit Expertise durchgeführt werden (S. 48).

Materielle Kontrollen können die Öffnung von Warenpaketen sowie die Wägung von Rohdiamanten beinhalten. Dies ist gemäss gesetzlicher Grundlage nur in Anwesenheit des Warenbesitzers erlaubt, was bei Rohdiamanten oft nicht der Fall ist. Für die Umsetzung dieser Massnahmen sollte deshalb die Anwesenheitspflicht des Warenbesitzers gesetzlich verankert werden. Schumacher fordert ausserdem eine Registrierungspflicht für Rohdiamantenhändler in der Schweiz, um ihre Transaktionen besser kontrollieren zu können (Schumacher, 2013, S. 27). Diese Forderungen decken sich mit denen der KP Review Visits der Jahre 2004 und wahrscheinlich auch 2012. Die Autoren schliessen sich daran an.

5. Ausweitung der nachgelagerten Kontrollen des SECO

Warum führt das SECO in der Regel keine systematischen nachgelagerten Kontrollen durch, wenn es einen grossen Wertzuwachs im Zollfreilager feststellt? Falls es an der fehlenden Expertise bezüglich der Diamantenidentifizierung liegt, müsste sich auch das SECO einen

Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in der Diamanteneinschätzung beschaffen. Auch ein externer Experte könnte mit der Prüfung beauftragt werden.

Was die nicht zufriedenstellenden Antworten der Diamantenhändler auf grosse Wertsteigerungen angeht, scheinen Sanktionen auf nationaler Ebene schwer, ohne dass der Standort Schweiz für Rohdiamantenzwischenlagerungen an Attraktivität verlieren würde. Die Schweiz sollte sich hierzu auf internationaler Ebene, speziell in der FATF der OECD, für die Einführung verbindlicher Wertzuwachs-Oberlimiten in Zollfreilagern aussprechen. Beispielsweise könnte beschlossen werden, dass Wertzuwüchse ab 15 Prozent vom Händler nachgewiesen werden müssen. Auf diese Weise würde die Schweiz keinen internationalen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Auch Partnership Africa Canada (2014) äusserst sich dazu mitsamt Handlungsempfehlungen. Sie betont die Bedeutung von routinemässigen Paketöffnungen und Wägungen im Zollfreilager, um den wahren Diamantenwert mit dem zertifizierten Wert abzugleichen. Lieferungen mit grossen Bewertungsdifferenzen sollten zurück ins Herkunftsland geschickt werden, wo die Wertdifferenz von den dortigen Behörden angemessen besteuert werden kann. Die Namen der Exporteure, welche sich weiterhin der Unterbewertung in den Produktionsländern schuldig machen, sollten den Behörden der Herkunftsländer mitgeteilt werden (Partnership Africa Canada, 2014). Die Autoren schliessen sich diesem Vorschlag an, wobei auch dafür Diamanteneinschätzungsexpertise sowie ein geeintes Vorgehen auf internationaler Ebene nötig ist. Die OECD ist wohl auch hier die geeignete Institution. Bezüglich des *Under Invoicing* über den Steuerhafen Dubai mit Wertsteigerungen von teilweise 50 Prozent oder noch höher muss jedoch festgehalten werden, dass die OECD nichts ausrichten kann. Dubai ist kein Mitgliedsstaat der OECD (OECD, 2014).

6. Proaktivere Haltung bezüglich Steuerhinterziehung in Zollfreilagern

Wie bereits oben erwähnt wurde, ist die Schweizer Haltung zu Steuerhinterziehung nicht stringent. Die Zollfreilager sind steuerlich ausgenommen und damit prädestiniert für Steuerhinterziehung. Diese Praxis ist ein offenes Geheimnis, das den Schweizer Behörden sicherlich nicht entgangen ist. Mit Blick auf die ausländische Steuerhinterziehung über Schweizer Banken führte der Schweizer Staat schrittweise und unter starkem ausländischem Druck "gezwungenermassen" stärkere Regulierungen ein. Teile der Bevölkerung und wohl auch des Staatsapparats fühlten sich vom Ausland erpresst. Bezüglich der Zollfreilager scheint der Schweizer Gesetzgeber nichts aus dieser misslichen Situation gelernt zu haben. Falls die Schweiz

die Bestimmungssouveränität über die Besteuerung von längerfristig gelagerten Waren in Zollfreilagern auf lange Dauer bewahren will, sollte sie bereits jetzt eine proaktivere Haltung einnehmen. Denn eines ist klar: Eher früher als später wird sich die OECD der Steuerhinterziehung über Zollfreilager annehmen und die Schweiz in Bedrängnis bringen. Um wettbewerblich nicht benachteiligt zu sein, vor allem gegenüber dem luxemburgischen Zollfreilager, bezieht sich die geforderte Proaktivität vor allem auf das Lobbying innerhalb der OECD.

7. Zollfreilager gesetzlich als Finanzintermediär aufnehmen

Die Schweiz verfügt über eines der besten Geldwäschereigesetze weltweit. Die dargestellten Fälle von Geldwäscherei mittels Rohdiamanten über die Schweizer Zollfreilager verdeutlichen aber Lücken im aktuellen Geldwäschereigesetz. Barzahlungen über 100'000 CHF nur noch über einen Finanzintermediär abwickeln zu dürfen, löst das Problem nicht. Deshalb ist es notwendig, die Zollfreilager als Finanzintermediär ins Geldwäschereigesetz aufzunehmen. Um keinen internationalen Wettbewerbsnachteil zu erleiden, sollten die Zollfreilager auf internationaler Ebene als Finanzintermediäre definiert werden. Dies ist übrigens auch eine in der FATF zunehmend diskutierte Herangehensweise.

6 SCHLUSSFOLGERUNG

Als Nummer vier unter den internationalen Handelsdrehscheiben für Diamanten nimmt die Schweiz eine wichtige Rolle im internationalen Diamantenhandel ein. Diamanten sind einzigartige Rohstoffe, welche aufgrund ihrer Eigenschaften und der komplexen internationalen Wertschöpfungskette nicht mit anderen Rohstoffen wie beispielsweise Gold verglichen werden können. Sie bergen ein Riesenpotential für Schmuggel und Geldwäscherei.

Der historisch gewachsene KP konnte die Transparenz in einem traditionell undurchsichtigen Sektor erheblich erhöhen. Auch heute stellt er ein wichtiges Instrument zur Verhinderung des Handels mit Konfliktdiamanten dar. Dies obwohl er lediglich auf die Finanzierung von Rebellengruppen und nicht auf autokrate, menschenrechtsmissachtende Regimes wie beispielsweise in Zimbabwe abzielt. Eine dementsprechende Definitionsausweitung im Konsens zu finden scheint angesichts der divergierenden Staatenpositionen im KP jedoch unerreichbar. Die Schweiz sollte sich deshalb vornehmlich auf Lösungsentwicklungen ausserhalb des KP konzentrieren. Eine unterstützenswerte Initiative ist die Diamond Development Initiative, die auch entwicklungspolitische Ziele verfolgt. Eine weitere interessante Lösung ist die Markierung der Rohdiamanten unter Einsatz einer Lasertechnologie, welche die Rohdiamantenherkunft offenlegt. Damit kann besser gegen den Handel mit illegalen Diamanten vorgegangen werden.

In der Schweiz wird der Rohdiamantenhandel fast ausschliesslich über die Genfer Zollfreilager abgewickelt. Zu deren Attraktivität tragen ihre Steuerbefreiheit sowie die Möglichkeit, die Steine vor Ort zu sortieren sowie nach Qualität und Reinheit neu zu verpacken, bei. In gewissen Fällen steigt die Werteinschätzung vor und nach der Zollfreilagereinlagerung um unerklärbare Ausmasse. Dies ist eine wichtige Beobachtung, welcher das SECO in Zukunft noch genauer nachgehen und entgegenwirkende Regeln auf internationaler Ebene anstreben sollte. Ausserdem sind auch die Zollbehörden gefordert, vermehrt materielle Kontrollen von Rohdiamantenlieferungen unter Einsatz von Expertise durchzuführen. Gewiss werden auf diese Weise einige Schmuggelfälle und Zertifikatsfälschungen aufgedeckt werden können. Schliesslich stellen die Schweizer Zollfreilager aber nur einen kurzen Zwischenstopp in der Wertschöpfungskette der Diamanten dar. Um jegliche Fälle von illegalem Rohdiamantenhandel zu identifizieren und zu verhindern, müssten alle Stationen im Prozess gleichermassen in die Pflicht genommen werden. Die Schweizer Umsetzung des KP kann schliesslich als funktionierendes Kontrollsystem mit punktuellen Verbesserungspotential bezeichnet werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alliance for Responsible Mining [ARM] (2014). *FAIRMINED Gold*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.communitymining.org/en/1-fairmined-gold>
- Bain & Company (2013). *The Global Diamond Report 2013: Journey through the Value Chain*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.bain.com/publications/articles/global-diamond-report-2013.aspx>
- Bate, R. (2012). Zimbabwe's Future and the Kimberley Process. *Economic Affairs*, 32(2), 104.
- Bundesrat (7. September 2011). *Antwort des Bundesrates zur Interpellation von Liliane Maury Pasquier. Stopp dem Handel mit Blutdiamanten*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113588
- Bundesrat (9. Januar 2013). *Rapport sur la politique économique extérieure 2012. Messages concernant des accords économiques internationaux et Rapport sur les mesures tarifaires prises en 2012*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00463/index.html?lang=fr>
- Bundesrat (10. März 2014). *Antwort des Bundesrates zur Frage von Susanne Leutenegger Oberholzer. Weissgeldstrategie. Was liegt in den Banksafes und in den Zollfreilagern?* Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145072
- Diamond Development Initiative [DDI] (2012). *Going the Distance – Striving & Thriving: Annual Report 2012*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.ddiglobal.org/login/Upload/DDI-Annual-Report-2012-English.pdf>
- Diamondfacts.org. (n.d.). *Conflict Diamonds and the Kimberley Process Fact Sheet*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.diamondfacts.org/pdfs/media/media_resources/fact_sheets/Conflict_Diamonds_and_the_Kimberley_Process_Fact_Sheet.pdf
- ECO (23. Dezember 2013). *Geschäftsmodell mit Reputationsrisiko* [Fernsehsendung]. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.srf.ch/player/tv/eco/video/zollfreilager-geschäftsmodell-mit-reputationsrisiko?id=db0ac6c0-59bc-4db8-bea2-d3548dde82bc>
- Eidgenössische Finanzkontrolle [EFK] (2014a). *Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/E

valuationen%20%2845%29/12490BE_Entrepots_douaniers_PUBLICATION_RAPPORT_FINAL.pdf

Eidgenössische Finanzkontrolle [EFK] (2014b). *Zollfreilager und offene Zolllager. Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten. Zusammenfassung*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20%2845%29/12490ZF_d.pdf

Eidgenössische Zollverwaltung [EZV] (2014). *Zollfreilager*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04203/04306/04319/04537/index.html?lang=de

Eidgenössische Zollverwaltung [EZV] (2013). *Jahresbericht. Analyse des schweizerischen Aussenhandels im Jahr 2012*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/04125/05247/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuuq2Z6gpJCDd4N8fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A

European Commission (2007). *EC Chairmanship of the Kimberley Process: From conflict diamonds to prosperity diamonds*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://eeas.europa.eu/blood_diamonds/docs/handout07_en.pdf

Even-Zohar, C. (2004). *Diamond Industry Strategies to Combat Money Laundering and Financing of Terrorism*. Amsterdam: ABN AMRO.

Even-Zohar, C. (2007). *Diamond Mining in the World, Policies and Strategies of the Diamond Mining Countries*. Hebrew edition. Ramat Gan: Tacy.

Financial Action Task Force of the OECD [FATF] (Oktober 2013). *Money Laundering and Terrorist Financing Through Trade in Diamonds*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-through-trade-in-diamonds.pdf>

Finanzen.net (2014). *Der Weltmarktpreis für Gold*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.finanzen.net/rohstoffe>

finews.ch (27. November 2013). *Mega-Schliessfächer für Superreiche*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.finews.ch/news/finanzplatz/13781-riesen-schliessfaecher-fuer-die-superreichen>

- Freih, L. & Bechtler, T. W. (2010). *Blutdiamanten werden weiter gehandelt*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.hrw.org/de/news/2010/03/22/blutdiamanten-werden-weiter-gehandelt>
- Global Witness (n.d.). *The Kimberley Process*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.globalwitness.org/campaigns/conflict/conflict-diamonds/kimberley-process>
- Global Witness (1998). *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*. London: Global Witness.
- Global Witness (2007). *Loopholes in the Kimberley Process: Illegal trade undermines efforts to combat conflict diamonds*. Washington: Global Witness.
- Grant, J. A. & Taylor, I. (2004). Global Governance and Conflict Diamonds: The Kimberley Process and the Quest for Clean Gems. *The Round Table*, 93(375), 385–401.
- Gratwohl, N. (31. Januar 2014). Ölgemälde und Goldbarren im Betonbunker. Zollfreilager als diskreter Hort für wertvolle Güter boomen und geraten zunehmend in die Kritik. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/oelgemaelde-und-goldbarren-im-betonbunker-1.18232647>
- Grobler, J. & Sharife, K. (13. Januar 2014). Kimberley's Illicit Process. *World Policy Journal*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.worldpolicy.org/journal/winter2013/kimberleys-illicit-process>
- GVZ Embraport (2014). *Zollfreilager*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.embraport.ch/de/liegenschaft/zollfreilager.html>
- Häfliger, M. (28. März 2013). *Wenig Fleisch am Knochen*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.lu-wahlen.ch/uploads/media/130328-NZZ-Rohstoffbranche-SchoechliHansruedi.pdf>
- Haufler, V. (2010). The Kimberley Process Certification Scheme: An Innovation in Global Governance and Conflict Prevention. *Journal of Business Ethics*, 89(4), 403–416.
- Kantz, C. (2007). The Power of Socialization: Engaging the Diamond Industry in the Kimberley Process. *Business and Politics*, 9(3), 1–20.
- Kimberley Process (2014a). *About*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.kimberleyprocess.com/en/about>

- Kimberley Process (2014b). *Kimberley Process Certification Scheme*. Abgerufen am 115. Mai 2014 von <http://www.kimberleyprocess.com/en/kpcs-core-document>
- KP Civil Society Coalition (2013). *A Guide to the Kimberley Process*. Ottawa: Partnership Africa Canada.
- Kramer, J. & Pahuja, N. (Produzenten). (10. März 2008). *Der Weg der Diamanten*. 3sat. [Dokumentarfilm]. Mainz: Zweites Deutsches Fernsehen.
- Laird, M. (18. Juli 2012). *Booming Art Market Bolstered by Swiss Free Ports*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.swissinfo.ch/eng/culture/Booming_art_market_bolstered_by_Swiss_free_ports.html?cid=33088718
- Leutenegger Oberholzer, S. (5. März 2014). *Weissgeldstrategie. Was liegt in den Banksafes und in den Zollfreilagern? Fragestunde des Bundesrates*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145072
- MacNamara, W. (5. Dezember 2011). Founder pulls out of 'failed' Kimberley Process. *Financial Times*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.ft.com/cms/s/0/6ddeb548-1f63-11e1-ab49-00144feabdc0.html#axzz30gHIInONE>
- Malaquias, A. (2001). Diamonds are a guerrilla's best friend: the impact of illicit wealth on insurgency strategy. *Third World Quarterly*, 22(3), 311–325.
- Mathari, A. (25. September 2010). Hort der Luxusgüter. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/hort-der-luxusgueter-1.7679215>
- Maury Pasquier, L. (16. Juni 2011). *Stopp dem Handel mit Blutdiamanten. Interpellation*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113588
- McDonald-Gibson, C. (7. Dezember 2013). Rough trade: Is the world's biggest diamond market about to crumble? *The Independent*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/rough-trade-is-the-worlds-biggest-diamond-market-about-to-crumble-8985278.html>
- Nicolson, G. (5. Juni 2013). Blood diamond trail leads to loopholes in Kimberley Process. *The Guardian*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/05/blood-diamonds-kimberley-process>

- Nossal, K. R. (2002). Smarter, sharper, stronger? UN sanctions and conflict diamonds in Angola. In A. F. Cooper, J. English & R. Thakur (Eds.), *Enhancing Global Governance: Towards a new diplomacy?* (pp. 248–267). New York: United Nations University.
- OECD (2014). *Countries*. Abgerufen am 15. Mai von <http://www.oecd.org>
- Partnership Africa Canada [PAC] (2014). *United Arab Emirates*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.pacweb.org/en/pac-and-the-kimberly-process/85-main/watchlist#_ftn2
- Recht ohne Grenzen (2011.). *Factsheet: Wirtschaft und Menschenrechte: Was macht die Schweiz?*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.rechtohnegrenzen.ch/media/medialibrary/2011/11/fs_3_schweiz_v04_def_ts.pdf
- Responsible Jewellery Council [RJC] (2014). *About*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.responsiblejewellery.com/about-rjc/>
- Reuters (28. Oktober 2012). *Swiss Use Alpine Bunkers for Priceless Art Storage. Investors Seek Safety for Invaluable Collections*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://forward.com/articles/165062/swiss-use-alpine-bunkers-for-priceless-art-storage/>
- Schmid, S. (21. Dezember 2013). Luxus im Bunker. *Basler Zeitung*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://bazonline.ch/schweiz/standard/Luxus-im-Bunker/story/24342672>
- Schumacher, P. (2013). *Evaluation der Umsetzung des Kimberley Prozesses in der Schweiz*. Unveröffentlichte Nachdiplomarbeit, Universität Bern.
- Schweizerische Depeschagentur [SDA] (14. April 2014). *Zu wenig Durchblicke bei Zollfreilagern und offenen Zolllagern*. SDA. Abgerufen am 7. Mai 2014 von <http://www.news.ch/Zu+wenig+Durchblick+bei+Zollfreilagern+und+offenen+Zolllagern/622975/detail.htm>
- Schweizer Fernsehen [SRF]. (12. März 2014). Ständerat für strengere Regeln gegen Geldwäscher. *SRF*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.srf.ch/news/schweiz/session/staenderat-fuer-stroengere-regeln-gegen-geldwaescher>
- Schweizerische MetallhandelsAG [SMH] (2014). *Was ist ein Zollfreilager?* Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.schweizerische-metallhandelsag.ch/de/information/zollfreilager>
- Segal, D. (21. Juli 2012). Swiss Freeports Are Home for a Growing Treasury of Art. *The New York Times*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von

http://www.nytimes.com/2012/07/22/business/swiss-freeports-are-home-for-a-growing-treasury-of-art.html?pagewanted=2&_r=0

Smillie, I. (2013). Blood Diamonds and Non-State Actors. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 46(4), 1003–1023.

Southward, F. (2013). *IPLS Insights: Kimberley Process: observations from the sidelines. Part I*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=431&lang=en

Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (o.D.). *Der Kimberley-Prozess*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00642/00643/?lang=de>

Steiger, M. (2013). *Unternehmenssteuern in der Schweiz*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://startwerk.ch/2013/06/12/gut-zu-wissen-unternehmenssteuern-in-der-schweiz>

Über-warehouses for the ultra-rich (23. November 2013). *The Economist*. Abgerufen am 23. April 2014 von <http://www.economist.com/news/briefing/21590353-ever-more-wealth-being-parked-fancy-storage-facilities-some-customers-they-are>

United Nations General Assembly Resolution 55/56 (2001). *The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r55_en.shtml

United Nations Security Council [UNSC] (2001). *Press Release SC/6996*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc6996.doc.htm>

World Diamond Council [WDC] (2014). *Mission Statement*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.worlddiamondcouncil.com>

Zimbabwe and its diamonds: Forever dirty (30. Juni 2011). *The Economist*. Abgerufen am 15. Mai 2014 von <http://www.economist.com/node/18898238>

Interviews

Fabienne Juilland Metzger, Sanctions Unit des SECO. Interview vor Ort geführt am 25. März und 3. April 2014.

Sylvie Valloton, Zollexpertin bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion. Interview per E-Mail geführt am 23. April 2014.

Patrick Schumacher, Fachspezialist bei der Oberzolldirektion. Interview per Telefon geführt am 5. Mai 2014 und 7. Mai 2014.

Fabienne Juilland Metzger, Sanctions Unit des SECO. Interview per Mail geführt am 13. Mai 2014.